



UNIVERSIDAD
DE LA COSTA
1970

**ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAR LA
POBREZA EXTREMA EN BARRANQUILLA: EFECTIVIDAD O
UTOPIÁ; UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DEL
CUMPLIMIENTO DE LOS ODM.**



**MAYDA SOFIA CASTRO TORRES
BREYNER DE JESÚS ESCOBAR BOLÍVAR**

**UNIVERSIDAD
DE LA COSTA**
1970

**UNIVERSIDAD DE LA COSTA CUC
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BARRANQUILLA
2014**

**ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ERRADICAR LA
POBREZA EXTREMA EN BARRANQUILLA: EFECTIVIDAD O
UTOPIÍA; UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DEL
CUMPLIMIENTO DE LOS ODM.**

**MAYDA SOFIA CASTRO TORRES
BREYNER DE JESÚS ESCOBAR BOLÍVAR**

**MARTHA AGAMEZ DAVILA
ASESORA**



**UNIVERSIDAD DE LA COSTA CUC
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BARRANQUILLA
2014**

NOTA DE ACEPTACIÓN



Evaluador N° 1

Evaluador N° 2

Director de Programa

DEDICATORIA

Este proyecto de grado refleja la culminación de un sueño, la cual es mi carrera profesional.

Fueron cinco años de esfuerzo, dedicación, sacrificios y aprendizajes no solo académicos sino también de vida, pues crecí y maduré como persona, me fortalecí en mis valores y la perseverancia se volvió mi constante sabiendo que sin esfuerzos no hay logros y que las grandes metas los requieren.

Quiero dedicar este proyecto a Dios primeramente, porque sin Él nada de esto hubiese sido posible, por abrirme las puertas en el ámbito intelectual y cada día cumplir los anhelos de mi corazón.

A mis padres Luis Enrique Castro Moreno y Marlene Torres Díaz y a mis hermanos, Nelson Castro Torres y Luis Fernando Castro Torres, quienes me apoyaron desde el inicio de mi carrera y me alentaron día a día a seguir adelante, con sus consejos y sus cuidados; también por sus esfuerzos para que yo desarrollara mis talentos y para verme crecer como una profesional

en Finanzas y Relaciones Internacionales.

A mis amigos y compañeros, Breyner Escobar, Carlina Pérez, Silma Mora, Geli Güette, Rosana Rodríguez, Lili Rizo y Blanca Martínez, quienes me acompañaron durante toda la carrera, y fueron de gran ayuda y motivación, pues aprendí de ellos muchas cosas, de sus sueños y metas profesionales.

A la Universidad de la Costa por abrirme las puertas hacia mis sueños y a cada uno de sus docentes, aquellos que desde sus conocimientos y experiencias me mostraron un mundo mejor a través de la educación, por sus aportes y sus correcciones las cuales fueron esenciales para mi desarrollo profesional.

Hoy más que nunca estoy convencida que la educación es el camino para transformar el mundo en que vivimos y cerrar las brechas de desigualdad e inequidad, por ello es grato para mí saber que podré aportar soluciones, ideas y mejoras a mi entorno y a la sociedad en general desde todo lo aprendido durante mi carrera profesional.

Mayda Sofía Castro Torres

DEDICATORIA

Una nueva etapa alcanzo en mi vida y es el título de Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales, título que me otorga la Universidad de la Costa – CUC.

Este trabajo de grado se lo dedico inicialmente a Dios, por ser la guía en este largo caminar universitario y ser la fortaleza del día a día. A mis padres Fabio Escobar y Rosiris Bolívar, por ser el apoyo incondicional en este proceso ya quienes les debo mi formación en valores, la cual me ha hecho una persona íntegra en todos los aspectos.

A una persona muy especial que hoy ya no se encuentra conmigo pero estoy seguro que donde se encuentra me sigue iluminando y guiando, como una vez lo hizo. A cada una de aquellas personas que confiaron en mí y depositaron la confianza absoluta para apoyarme en mi formación profesional.

A personas especiales que encontré en este largo caminar de preparación profesional; Silma Mora, Lili Rizo, Rosana Rodríguez, Blanca Martínez y mi parnert en este proyecto Mayda Castro, sin duda alguna aprendí el verdadero significado de la amistad.

A los docentes que han dejado un gran legado en mí, como estudiante, amigo y colega, que más que dictar una cátedra académica, brindaron un espacio de conocimientos; ellos son Benjamín Cano, Julio Aragón Rico, Vera Blanco, Héctor Galeano, Jorge Otálora, Eric Jassir Ufre, Hilda Guerrero, Jorge Borda y Vera Blanco. Adicionalmente a Martha Agamez, quien también contribuyo a mi formación profesional y guio la elaboración de este proyecto.

Finalmente agradecer a todos y cada uno de las personas que alcance a conocer y que de una forma se convirtieran en compañeros y compañeras de batallas de estudios, de largas jornadas de trabajo y de incesables encuentros de esparcimiento.

A la Universidad de la Costa, por permitirme ser egresado de esta respetada y reconocida entidad educativa, hoy después de haber culminado el proceso académico y haber tenido la oportunidad de realizar una pasantía y encontrarme actualmente laborando, me convenzo cada día más que las oportunidades se las traza uno mismo y por eso es fundamental estar preparado académicamente y personalmente.

Breyner De Jesús Escobar Bolívar

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto de grado es el resultado de trabajo en equipo de Mayda Castro Torres y Breyner Escobar Bolívar.

Agradecemos primeramente a Dios, por todas las bendiciones y oportunidades recibidas hasta la fecha y por permitirnos poder cumplir uno de nuestros anhelos más preciados como es la culminación de nuestra carrera profesional.

A nuestros padres y hermanos, por estar presentes siempre en los buenos y malos momentos, por ser siempre el apoyo incondicional.

A la Universidad de la Costa y a cada uno de los docentes que de una u otra forma contribuyeron al crecimiento profesional y por la oportunidad de enseñarnos más allá del conocimiento de nuestros estudios, el valor que tienen las

pequeñas cosas, el esfuerzo y la dedicación.

Agradecemos a nuestra Asesora de proyecto, Martha Agamez Dávila, por ser la guía de este trabajo y por compartir sus conocimientos y experiencias.

A nuestros compañeros y amigos Silma Mora, Lily Riso y Carlina Pérez, que siempre nos alentaron a no rendirnos y a seguir hasta el final de la meta, la cual es este proyecto de grado.

Hoy tenemos la certeza que todo es posible, primeramente de la mano de Dios y en segunda medida por la perseverancia y la dedicación; con todo lo aprendido, nos esforzaremos por sembrar una semilla y dejar nuestra huella para la construcción de un mundo mejor, un mundo equitativo y lleno de valores.

RESUMÉN

Con el objetivo de realizar un diagnóstico de las políticas públicas y estrategias planteadas en la Ciudad de Barranquilla para la superación de la Pobreza Extrema y el Hambre, en el marco del Acuerdo del Milenio firmado en el año 2000 por el Estado Colombiano. se analizo, identifico y evaluó el alcance de las políticas públicas de los dos últimos periodos (2008-2011 y 2012-2015) que ha tenido la ciudad de barranquilla enfocados en cumplir con la meta del objetivo del milenio de erradicar la pobreza extrema en los sectores más vulnerables de la ciudad. El proyecto “Estrategias y políticas públicas para erradicar la pobreza extrema en Barranquilla: efectividad o utopía; una mirada desde la perspectiva del cumplimiento de los ODM”, es el resultado de un sondeo del panorama actual de todas las características de la problemática, se partió de lo general a lo particular, aplicando lo desconocido a lo conocido y del todo a las partes.

Se presentan avances importantes en los que se demuestra teóricamente que Barranquilla está a punto de alcanzar las metas planteadas en los ODM. Según el último informe de la ONU a través del PNUD, la pobreza extrema paso del 8,5% al 7,4%, siendo la meta de 8,8%. De esta manera y técnicamente Barranquilla se encuentra a puertas de cumplir con el objetivo más importante, reduciendo a la mitad para el año 2015, la población que vive en condiciones de pobreza extrema.

Palabras claves: Pobreza - Pobreza Extrema - Objetivos de desarrollo del Milenio
– Barranquilla – Política Pública

ABSTRACT

In order to make a diagnosis of public policies and strategies outlined in the City of Ottawa for Overcoming Extreme Poverty and Hunger, under the Millennium Agreement signed in 2000 by the Colombian State. I will analyze, identify and evaluate the scope of the public policy of the last two periods (2008-2011 and 2012-2015) that has had the city of Barranquilla focused on meeting the target of Millennium Development Goal of eradicating extreme poverty in most vulnerable sectors of the city. , Effectiveness or Utopia: The "Strategies and policies to eradicate extreme poverty in Barranquilla project a look from the perspective of the MDGs ", is the result of a survey of the current landscape of all the features of the problem, we started from the general to the particular, applying the unknown to the known and the whole to the parts .

Significant progress in which theoretically proves that Barranquilla is about to reach the goals set in the MDGs are presented. According to the latest report from the UN through UNDP, extreme poverty over 8.5% to 7.4%, the 8.8% target. Thus, technically Barranquilla is doors to meet the most important goal, halving by 2015, the population living in extreme poverty.

Keywords: Poverty - Extreme Poverty - Millennium Development Goals - Barranquilla - Public Policy

TABLA DE CONTENIDO

14	INTRODUCCIÓN
17	PARTE I
17	FORMATO DE PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
18	PARTE II
18	2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA
22	2.2. OBJETIVOS
22	2.2.1. OBJETIVO GENERAL
22	2.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS
23	2.3. JUSTIFICACIÓN
24	2.4. DELIMITACIÓN
24	2.5.1. DELIMITACIÓN ESPACIAL
24	2.5.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL
25	PARTE III
25	MARCO REFERENCIAL
30	3.1. ESTADO DEL ARTE
38	3.2.MARCO DE ANTECEDENTES
60	3.3.HIPÓTESIS
61	3.4.IDENTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES
65	3.5. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS
105	PARTE IV
105	DISEÑO METODOLÓGICO
105	4.1.MÉTODO
105	4.2.TIPO INVESTIGACIÓN
106	4.3.TÉCNICAS DE ANÁLISIS
106	4.3.1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
106	4.3.1.1.TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PRIMARIA
106	4.3.1.2.TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN SECUNDARIA
106	4.3.2. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN
106	4.3.2.1. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA
107	4.3.2.2. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

SECUNDARIA

108 PARTE V

108 INDICE ANALÍTICO DEL PROYECTO

108 5.1. CAPÍTULO I: ALCANCE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA

- CÁTEDRA DEL MILENIO
- GOBIERNO DISTRICTAL; PERSPECTIVAS DESDE LO INTERNACIONAL A LO LOCAL EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO

126 5.2. CAPÍTULO II: IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS Y PROYECTOS

- SITUACIÓN DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA
- TRASCENDENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

147 5.3. CAPÍTULO III: ¿EFECTIVIDAD O UTOPÍA?

- ACUERDO DEL MILENIO: ¿EFECTIVO EN EL GOBIERNO LOCAL?
- BARRANQUILLA FRENTE A OTRAS CIUDADES COLOMBIANAS

156 PARTE VI.

156 CONCLUSIONES

162 PARTE VII.

162 RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

PLAN DE TRABAJO

ANEXOS

TABLA DE ILUSTRACIONES

GRÁFICAS

- 136 GRÁFICA 1. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN BARRANQUILLA 2002-2010
- 136 GRÁFICA 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN BARRANQUILLA 2002-2010
- 137 GRÁFICA 3. COEFICIENTE DE GINI EN BARRANQUILLA 2002-2010
- 139 GRÁFICA 4. NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA.
- 140 GRÁFICA 5. NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA EN EL DISTRITO DE BARRANQUILLA.
- 151 GRÁFICA 6. ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE ZOLIP.
- 153 GRÁFICA 7. NÚMERO DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA
- 154 GRÁFICA 8. RANKING DE CIUDADES, RESULTADOS ESTUDIO DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA 2011-2012.

TABLAS

- 134 TABLA 1. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA 2002-2010.
- 135 TABLA 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DE COLOMBIA 2002-2010

FOTOGRAFÍAS

- 119 FOTOGRAFÍA 1. NUEVAS VÍAS.
- 121 FOTOGRAFÍA 2. CULTURA PARA EL DESARROLLO HUMANO
- 124 FOTOGRAFÍA 3. UNA BARRANQUILLA MÁS EDUCADA
- 127 FOTOGRAFÍA 4. UNA BARRANQUILLA PARA TODOS.
- 129 FOTOGRAFÍA 5. UNA BARRANQUILLA SIN RIESGOS
- 130 FOTOGRAFÍA 6. ATENCIÓN PARA EL MAYOR DE LOS AMORES.
- 132 FOTOGRAFÍA 7. UN FUTURO GRANDE PARA LOS MÁS PEQUEÑOS.
- 133 FOTOGRAFÍA 8. FERIA PARA EL BIENESTAR BARRANQUILLERO.
- 135 FOTOGRAFÍA 9. BARRANQUILLA SIN OLVIDAR SU HISTORIA.

- 138 FOTOGRAFÍA 10. BARRANQUILLA SE MUEVE EN LA DIRECCIÓN
CORRECTA.
- 143 FOTOGRAFÍA 11. BARRANQUILLA PRODUCTIVA E INCLUYENTE.
- 144 FOTOGRAFÍA 12. DE LAS MUJERES NACE UNA MEJOR CIUDAD.
- 145 FOTOGRAFÍA 13. JÓVENES CON UN PROPOSITO
- 146 FOTOGRAFÍA 14. VÍAS PARA LA CONECTIVIDAD.
- 147 FOTOGRAFÍA 15. MÁS QUE CASAS, CONSTRUIMOS HOGARES.
- 148 FOTOGRAFÍA 16. DE LA POBREZA A LA ESPERANZA.

INTRODUCCIÓN.

En la llamada Cumbre del Milenio en el año 2000 en Naciones Unidas, 189 jefes de gobierno del mundo, de países pobres y ricos, del norte y del sur, acordaron que sus Estados trabajarían por lograr unos propósitos comunes que llevarán a erradicar la pobreza y la miseria alrededor del planeta: se comprometieron con metas, con indicadores y con plazos. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, ratificó la responsabilidad que tienen los Estados en la garantía de los derechos fundamentales de las personas y resaltó la importancia del papel del Estado en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo humano de sus habitantes¹.

Colombia como Estado Social de Derecho, firmó y ratificó el acuerdo de la Cumbre del Milenio del año 2000 y se comprometió a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015; partiendo de que los ODM son una serie de responsabilidades por todas y cada una de las naciones del mundo, se ha convertido actualmente en la principal fuente para trabajar y anular antes del año 2015 flagelos como lo son: La Pobreza Extrema y el Hambre, El Analfabetismo, La Discriminación de la Mujeres, La Alta Tasa de Mortalidad Infantil, El Mejoramiento de la Salud Sexual y Reproductiva, Frenar Enfermedades de Trasmisión Sexual como el VIH/SIDA así como otras enfermedades letales como el Paludismo, Malaria y el Dengue, de igual forma Garantizar el Sostenimiento del Medio Ambiente y Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo Integral.

De esta forma los 8 Objetivos del Milenio están encaminados paralelamente con el ejercicio de los Derechos Humanos, imponiéndole a un Mundo Globalizado e Internacionalizado responsabilidades con todos los pueblos y personas que hoy viven en condiciones no aptas. Transformando el pensamiento de los líderes de las Grandes Potencias, las cuales hace 400 años atrás, según investigaciones

¹ Cátedras del Milenio, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Presentación* Pág. 3.

previas se encontraban en las mismas condiciones en las que muchos países se enfrentan hoy día.

Por esta razón las diferentes evaluaciones sobre el estado de que tanto ha sido el avance de los ODM, dan resultados positivos y es que si bien es cierto ha habido una gran notable reducción en materia de pobreza a nivel mundial y las grandes mejoras en cuanto al sistema de matriculación escolar de básica primaria es un modelo a seguir. No obstante si bien hay buenas noticias respecto a este gran proyecto, se estima que en algunas áreas donde algunos países no han cumplido sus compromisos, otros pueden llegar hacer más y a seguir fortaleciéndose y cumpliendo con el propósito de lograr cumplir con la meta en el año 2015.

Colombia se ha caracterizado por ser uno de los países a nivel mundial donde se tienen grandes diferencias de desigualdad e inequidad especialmente en la distribución de los ingresos y las riquezas en medio de la población, más en las zonas rurales que las urbanísticas. Es por ello que en el marco de este gran acuerdo internacional, el Estado Colombiano junto con las entidades del Sistema de Naciones Unidas en el País, El PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe), instituciones como el DNP (Departamento Nacional de Planeación), el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) y otras entidades, se propusieron identificar los diversos factores que intervienen en estas problemáticas que conciernen a los 8 Objetivos del Milenio, realizando estudios detallados y especializados, que permitieron así la creación de las metas puntuales y específicas para Colombia esbozadas en los Conpes 91 de 2005 y su modificación Conpes 140 de 2011; en ellas se trazan las políticas públicas y las estrategias para que en cada región de Colombia con ayuda de los gobiernos locales y entidades del gobierno se puedan cumplir las metas pactadas para el año 2015.

La ciudad de Barranquilla, la cual se caracteriza por ser una Ciudad emblemática

del desarrollo por ser considerada como la puerta de Oro de Colombia, es el centro de esta investigación y del presente proyecto entorno al cumplimiento de los Objetivos del Milenio mencionados anteriormente, pero haciendo énfasis en la meta de erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre, siendo una de las más importantes, ya que, conlleva a la consecución y logro de los demás objetivos planteados mundialmente. A través del diseño de la política pública reflejada en los distintos planes de desarrollo con apoyo del PNUD, los gobiernos y las entidades locales establecen el compromiso con la sociedad civil de cumplir con los programas sociales y el restablecimiento de los derechos fundamentales de los menos favorecidos contribuyendo así al Desarrollo Humano; Barranquilla frente a este compromiso no es la excepción. Es por ello que el presente documento está encaminado al análisis del diseño de estrategias y políticas públicas para erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre en la ciudad de Barranquilla Colombia, sus retos frente a este flagelo, así como sus avances. Además, la eficiencia de los programas sociales y de política públicas desarrolladas desde diferentes gobernantes en la ciudad, la cual servirá como pilar fundamental para proponer soluciones e ideas que permitan la incorporación de nuevos programas para el desarrollo que den transformaciones trascendentales desde lo local y como reflejo del compromiso global para seguir construyendo entre todos los países del mundo el fuerte impacto del desarrollo integral y sostenible en marcha desde el año 2000 por parte de la Cumbre del Milenio.

PARTE I

FORMATO DE PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

TEMA	Objetivos del Desarrollo del Milenio. Políticas Públicas. Viabilidad de estrategias y políticas para superar la pobreza extrema en la ciudad de Barranquilla.
TITULO	Estrategias y Políticas Públicas para Erradicar la Pobreza Extrema en Barranquilla: Efectividad o Utopía; Una Mirada desde la Perspectiva del Cumplimiento de los ODM.
PERTINENCIA	Pobreza Extrema.
RETO	Diagnostico de las políticas públicas y estrategias planteadas para la Superación de la Pobreza Extrema y el Hambre.
NATURALEZA DEL PROYECTO	De intervención, porque se adelantó una consulta investigativa para analizar el cumplimiento de los ODM en la Ciudad de Barranquilla, Colombia.

PARTE II

2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el año 2000, ante el comienzo de un nuevo milenio, la mundialización imponía nuevos retos a la sociedad y al mundo para trabajar en pro del desarrollo humano y social, buscando como meta primordial mejorar la calidad de vida de las personas, la paz y una sociedad más igualitaria. En la Cumbre del Milenio, 189 estados ratificaron su compromiso con la humanidad en trabajar por fortalecer sus instituciones, crear programas sociales eficaces, mejorar la distribución de los ingresos, el acceso a la educación a los menos favorecidos y crear condiciones óptimas para el desarrollo integral de sus ciudadanos, todo en el marco de la reestructuración de prioridades de la Organización de las Naciones Unidas en su génesis de preservar y garantizar el respeto de los derechos humanos y de fortalecer la confianza de los pueblos en dicho organismo.

Tras la firma del Pacto del Milenio, cada estado se dispuso a implementar las metas planteadas para erradicar la pobreza extrema y el hambre, así como sus 7 objetivos restantes con ayuda de la guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. En el caso de Colombia, a través de los Conpes 91 de 2005 y su modificación Conpes 140 de 2011, donde se plantearon metas específicas y puntuales para el estado, con miras hacer aplicadas en cada región del país.

Por otra parte se implementó a mediados del 2007 con el PNUD (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo) un proyecto denominado Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo local – ODML, con el fin de brindar asesorías a las distintos gobernadores y alcaldes y entidades del gobierno para incluir programas acordes a las problemáticas sociales de cada región, ciudad y municipio, a través

de políticas públicas que fueran esbozadas en los planes de desarrollo; pero solo 7 años después del compromiso mundial de batallar contra la pobreza y la desigualdad que tanto aqueja al mundo, se produjo esta iniciativa, al igual que fueron 5 años después de la firma en la Cumbre del Milenio que en Colombia mediante el Conpes 91 se estableciera sus metas; 5 años en que las entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y el Departamento Nacional de Planeación - DNP realizaban estudios para el establecimiento de líneas base y de indicadores, 5 años en que los ODM, no fueron agendados como prioridad y que temas como el acceso a la educación para los niños, el mejoramiento de las condiciones laborales y de empleo, siguieran sustentados en planes no llevados a cabo por la corrupción que caracteriza al país.

A la fecha son 5 millones de colombianos que viven en situación de pobreza extrema, a solo un año para que culmine dicho pacto mundial. *“La "pobreza extrema" o "indigencia" se entiende como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como "pobres extremos" a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como "pobreza total" la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios”.*² Si un individuo no puede alimentarse, suplir sus derechos básicos sustentables en salud, educación, vivienda y empleo, no puede desarrollar sus talentos y capacidades, por tanto la pobreza extrema no se puede medir en función solo del ingreso, sino de otros aspectos que permitan el Desarrollo Humano. Esas condiciones las debe garantizar el estado a través de la gestión política transparente y a la implementación y seguimiento de las políticas públicas que se proyectan para avanzar a una sociedad desarrollada.

²Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe-CEPAL, eComisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - <http://bit.ly/1fK99BD>.

Uno de los inconvenientes para que los programas sociales no se lleven a cabo, es la falta de voluntad política, la corrupción y la falta de coordinación entre el sector privado y público y los diversos actores del sistema político y social. En Colombia lamentablemente la política en su arte no se ha implementado como debe ser, lo cual es servir a la gente. Muchos son los gobernantes que aún no rinden cuentas al país, y que en los planes de desarrollo cada proyecto pareciera ser utópico; Chocó por ejemplo, en término de comparación es parecida a Kenia (África) por las condiciones tan altas de pobreza extrema que tiene, siendo la principal ciudad en vivir inmersa en este flagelo.

La coordinación entre los diversos actores del sistema político y social, tales como el sector privado, público, las instituciones educativas, entre otras, es necesaria para que los ODM sean implementados y conocidos por todos, para aportar al desarrollo social e integral de las personas. Sin embargo, son pocas las universidades en el país, especialmente en la Ciudad de Barranquilla que en sus investigaciones dirigen la atención a estudiar y proponer nuevas estrategias o herramientas que puedan ser eficientes para la consecución de las metas del milenio.

La ciudad de Barranquilla, según el único informe público de la ONU con fecha de 2012, coloca a la ciudad como una de las mejores en abanderar la erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre, habiéndola eliminado por completo. Sin embargo, la inseguridad que viven sus habitantes, la delincuencia por parte de personas que viven en estado de indigencia deja entrever lo contrario a lo estipulado en el informe y hace reflexionar cuán eficientes han sido los programas y la gestión política y pública de los gobernantes de Barranquilla, así como el trabajo mancomunado de los diversos actores mencionados anteriormente. Igualmente, la inconstancia de los proyectos iniciados es el revés de las situaciones de pobreza que se viven, ya que, no es solo garantizar los derechos a una persona por momentos, sino por velar que se mantenga su desarrollo integral.

A un año para que finalice este acuerdo internacional, es indispensable analizar la política pública que se ha utilizado para alcanzar las metas de los ODM, así como la preparación de la ciudad frente a este reto mundial de erradicar la pobreza extrema y el hambre, presentándose así el siguiente interrogante:

¿Podrá la ciudad de Barranquilla de acuerdo a la implementación de diferentes políticas públicas, alcanzar el reto de reducir la pobreza extrema a la mitad para el 2015?

2.2. OBJETIVOS

2.2.1. OBJETIVO GENERAL.

Realizar un diagnóstico de las políticas públicas y estrategias planteadas en la Ciudad de Barranquilla para la superación de la Pobreza Extrema y el Hambre, en el marco del Acuerdo del Milenio firmado en el año 2000 por el Estado Colombiano.

2.2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Analizar el alcance de las políticas públicas proyectadas por los diferentes mandatarios que ha tenido la ciudad de Barranquilla para el cumplimiento de erradicar la pobreza extrema y el hambre, teniendo en cuenta la entrada en vigencia del Pacto del Milenio firmado en el año 2000.
- Identificar las estrategias y proyectos implementados para cumplir la meta del Objetivo del Milenio de erradicar la pobreza extrema en los sectores más vulnerables de la ciudad de Barranquilla.
- Evaluar que tan efectivo e influyente ha sido el Pacto del Milenio en el marco de superar la pobreza extrema teniendo en cuenta el diseño y la relación existente entre las políticas públicas y las estrategias implementadas en la ciudad de Barranquilla.

2.3. JUSTIFICACIÓN

Frente al compromiso del Estado Colombiano de alcanzar los Ocho Objetivos del Milenio, en un esfuerzo mancomunado con más de 189 países en el mundo, y en el marco del acuerdo de la Declaración del Milenio, cuya meta principal es erradicar la pobreza extrema y el hambre, se hace indispensable analizar cuán efectivas han sido las estrategias y políticas públicas que se han implementado desde lo local, en este caso desde la ciudad de Barranquilla, para atacar esta problemática que no permite el desarrollo humano en la sociedad y por ende en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Colombia formuló el Conpes Social 91 para el desarrollo y aplicación de los ODM; “Metas y estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015”.

Para el caso colombiano, los avances evidencian las profundas inequidades entre regiones, así lo señala el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. La región Caribe partió por detrás del promedio nacional en el año 2000 y aún hoy encuentran rezagos en varios de los ODM. La ciudad de Barranquilla es la que está más cerca de alcanzar la meta para el año 2015

El análisis de estrategias y políticas públicas permitirá evaluar el desempeño, el compromiso y la gestión de los diferentes entes públicos y de organismos como el PNUD; así como a su vez, la efectividad de lo propuesto en los planes de desarrollo para la Ciudad de Barranquilla, los cuales han sido objeto de estudio en este proyecto.

La evaluación y la realización de este diagnóstico permiten visualizar el avance y la evolución de Barranquilla para contribuir al cumplimiento de esta gran meta mundial.

2.4. DELIMITACIÓN

2.4.1. DELIMITACIÓN ESPACIAL

Este trabajo se desarrolló en la ciudad de Barranquilla capital del departamento del Atlántico – Colombia, enfocado en la Viabilidad de las estrategias y políticas públicas para la superación de la pobreza extrema en la ciudad.

2.4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL

Este trabajo se desarrolló en un tiempo un (1) año y veinte (20) días, comprendido entre el 4 de septiembre del 2013 hasta el 24 de septiembre del 2014.

PARTE III

MARCO REFERENCIAL

La Organización de las Naciones Unidas, es la asociación más grande de Estados en el mundo, una asociación de gobierno global en el que se debaten temas de relevancia internacional que afectan a toda la humanidad. Es el intento constante de mejorar las relaciones internacionales entre los países del mundo con la finalidad de prevenir conflictos bélicos futuros y construir una paz duradera, mediante el respeto por la soberanía de las naciones, y la búsqueda de la construcción de una sociedad más equitativa, justa y solidaria, a través de programas y proyectos sociales que insten al desarrollo humano de las gentes en cada rincón del globo terráqueo. El respeto de los tratados y del derecho internacional tanto público, como privado; son pilares que alimentan la existencia de este organismo, pese a múltiples críticas que ha tenido en la base de su idealismo político.

El alcance de las Naciones Unidas es intenso y profundo, ya que, a través de sus órganos principales como la Asamblea General, El consejo de Seguridad, el Consejo económico, la Corte Internacional de Justicia; se incurren en decisiones importantes como la injerencia o no en medio de un conflicto interno que vulnere los derechos humanos de cierta población, las medidas jurídicas adoptadas hacia un estado que haya roto la estabilidad de la paz, o que haya violado un pacto o tratado internacional y que pueda causar repercusiones más graves al transcurrir del tiempo entre los gobiernos partes de una disputa legal, son algunos de los ejemplos más característicos. Por otra parte, también adquieren compromisos legales y de conciencia moral con los pueblos, al crear pactos o declaraciones de índole social, cultural, de la protección de los derechos humanos o de la protección del medio ambiente, como es el caso del Pacto del Milenio, en el que la

ONU se comprometió para el año 2015 a reducir a la mitad la población que vive inmersa en la pobreza extrema y el hambre, generando esperanza entre las naciones.

La visión de la ONU, su labor humanitaria y sus programas especializados están orientados en procurar el bienestar de las personas y en fomentar un estado de paz como fin último. La paz en medio de este organismo no solo se concibe con el fin de la guerra sino también con el desarrollo de los pueblos traducidos en estabilidad económica, educación de calidad y mayores oportunidades para todos, así como también que el imperio de ley y no de los intereses de poder, sea quien perdure garantizando el respeto por los derechos humanos y las relaciones duraderas entre los Estados. Para las Naciones Unidas la constitución de cada Estado que emana su soberanía y el derecho internacional tienen la misma validez, por lo tanto el equilibrio entre los poderes es necesario, ya que la ONU, no actúa como un Estado supranacional sino como un intermediario entre los Estados miembros en la garantía de los derechos, -como a la no injerencia en la soberanía de los estados-; y como un ente vigilante para que se cumpla los principios y fundamentos de su carta constitucional procurando que no se alteren las buenas relaciones y los pactos planteados en la sociedad internacional.

Sin embargo, la idea de las naciones de todo el mundo de unirse bajo el régimen de una organización para llegar a acuerdos o tratados, no es nuevo, ya que esta concepción se rige en medio de las relaciones internacionales y su funcionamiento. En el plano histórico cercano, fue la Sociedad de Naciones el primer intento de organización mundial como eje fundamental para evitar una segunda guerra mundial e instaurar una paz duradera, a través del tratado de Versalles que aparentaba un nuevo cambio para la humanidad. Wilson presidente de los Estados Unidos en ese entonces, estaba influenciado por el idealismo político basado en la moral y la ética y las bases pacíficas para lograr un mundo más armónico, así como en los preceptos que Kant instauró décadas atrás en su

ensayo sobre la Paz Perpetua, la cual suele situarse en la línea de una serie de proyectos de organización mundial.

La teoría de la Paz Perpetua nace en 1795, Kant considera que la lucha tiene raíces en la naturaleza humana, la paz no es lo natural en los hombres sino una conquista de su voluntad consiente, es decir que el estado de naturaleza de los hombres es la guerra o la constante amenaza de ella, por lo que esa dualidad en el ser humano genera según Kant en el hombre la activación de la conciencia practica que establece que es un deber acabar la guerra, y lo más apropiado es mediante un contrato originario y la construcción de una sociedad civil. Pero este ideal no se queda solo en la organización de un Estado interno, ni con la relación de sus ciudadanos con las entidades gubernamentales, sino también que lo extiende al plano internacional mencionando que “la misma exigencia racional del imperativo categórico que obliga a los individuos a asociarse en el estado les obliga también a superar el estado de naturaleza que impera entre los estados y constituir una unión de estados o estados de los pueblos”³, estipulando así que la única salida para el fin de los conflictos es mediante una ley coactiva, entre las naciones que regulen sus relaciones. Este pilar es fundamento del derecho internacional, toda vez que es un deber de los Estados eliminar flagelos como la guerra. El mundo fue consiente después de la primera guerra mundial de que era menester un cambio en el manejo de las relaciones entre los estados, como diría Kant, una relación optima basada en el derecho de los estados, en medio de una federación donde el respeto de las libertades fuera fundamental. La Sociedad de Naciones a pesar de su intento por alcanzar sus objetivos no pudo frenar o contener el inicio de una guerra nueva, dándole paso con los años, a la creación de la Organización de las Naciones Unidas, que a medida que evoluciona la globalización le ha dado el valor al respeto de los derechos de las naciones, para el mantenimiento de la paz.

³ *Sobre la Paz Perpetua. AntonyoTruyol. Tecnos, Sexta Edición*

En medio de sus estipulados y filosofía Kant era consciente de que una paz perpetua era algo irrealizable por lo que el mundo siempre va estar en constantes cambios y habrá circunstancias susceptibles de conflictos, sin embargo uno de sus aportes valiosos en la teoría es la creación de un Estado de derecho y del valor de la ley como mecanismo para tratar los conflictos entre las Naciones, pues considera que “la idea racional de una comunidad pacífica, aunque todavía no amistosa, plena de todos los pueblos de la tierra que pueden venir a estar en relaciones efectivas entre sí, no es en absoluta filantrópico, sino un principio jurídico cuyo desenvolvimiento da lugar al derecho cosmopolita”.⁴ Este derecho es el que tiene todo ciudadano por ser parte del mundo, y Kant estipulaba que era menester que se respetara al extranjero donde quiere que fuere al igual que sus posesiones.

Kant vislumbraba una federación de estados bajo una misma constitución republicana que regulara las libertades y las relaciones. Si bien no existe una única constitución en el mundo por el cual se rigen las naciones, existen acuerdos y tratados internacionales que tienen gran validez y que representan las decisiones de los pueblos en el plano internacional. A través de los tratados los Estados confieren en su principio de buena fe, una parte de su voluntad para lograr un cometido por un interés, sea de índole comercial, social, cultural o político. Por ello Kant en uno de sus artículos preliminares establecía que los tratados debían ser transparentes, lejos de cláusulas ocultas que generaran nuevas guerras.

El Pacto del Milenio se torna como un ejemplo del respeto al derecho, solo por el mero hecho de los Estados partes haberlo ratificado, ya que al establecer acuerdos en pro de las libertades y teniendo en cuenta a los pueblos y las sociedades civiles, se genera paz, porque esa paz estará traducida en desarrollo y estabilidad, sobre todo en este tipo de acuerdos en que se estipula alcanzar una

⁴ *Sobre la paz perpetua. Antonio Truol. Tecnos, Sexta Edición*

serie de objetivos para eliminar problemáticas como la pobreza extrema y el hambre, lograr la igualdad, la equidad de géneros de forma eficaz y contúndete.

Los estipulados que aparecen en la paz perpetua no están lejos de nuestra realidad latente, y son un auge de reflexión para el estudio de los acuerdos internacionales en pro de la garantía de los derechos humanos.

En el caso del estado Colombiano que adoptó el Proyecto del Milenio, es mediante el proceso de una gobernabilidad con ética y moral que podrá desarrollarse y materializar los cambios esperados al año 2015. Kant estipulaba que el valor del derecho en un principio de la paz, concepción que hoy día sigue teniendo la misma validez para el logro de un mundo más humano y equitativo y en el cual mediante el no estado de la naturaleza humana se pueda generar un equilibrio, tanto internamente, como en la relación con otros Estados.

3.1.ESTADO DEL ARTE

A continuación se encuentra un listado de los principales documentos de referencia que a través de los respectivos análisis de la información, permitió identificar la trascendencia de la información vital para el desarrollo del proyecto, al igual que el impacto para el mismo.

TITULO DE LA FUENTE ***Hacia una Colombia Equitativa e Incluyente
Informe de Colombia
Objetivos de desarrollo del milenio***

TIPO DE FUENTE	<i>Libro</i>
AUTOR	<i>DNP–Acción Social –PNUD Colombia</i>
APORTE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN	<i>El Informe, es el fruto de un intenso esfuerzo que se inició en el 2003 y en cuya elaboración participaron el Departamento Nacional de Planeación –que coordinó con las entidades de gobierno la formulación de la estrategia colombiana de cumplimiento de los ODM– y Naciones Unidas en un trabajo coordinado por la CEPAL con el apoyo del PNUD y el respaldo de todas las agencias del Sistema en el país. En el 2005, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, aprobó el documento “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio 2015.</i>

Este documento fue la base de estudio del proyecto, fue el primer informe de avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Colombia y cada una de sus ciudades/municipios. El informe recopila las bases para cada uno de los objetivos, las metas generales acordadas por los países en la Cumbre del Milenio, y precisa las metas particulares que Colombia espera alcanzar en el año 2015, así como las principales estrategias para implementar o fortalecer para su consecución.

TITULO DE LA FUENTE ***El caribe colombiano frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio***

TIPO DE FUENTE	<i>Resultados de Investigación - Libro</i>
AUTOR	<i>Observatorio de Pobreza del Caribe Colombiano PNUD Colombia</i>
APORTE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN	<p><i>El observatorio de pobreza del caribe colombiano es un centro de pensamiento e investigación que se dedica al estudio, la reflexión y la divulgación del conocimiento sobre la realidad del Caribe colombiano, en este caso puntual; avance de los objetivos de desarrollo del milenio.</i></p> <p><i>Fue la fuente de información primordial para el desarrollo de este trabajo, con el objetivo de ampliar</i></p>

y fortalecer la capacidad regional de estudios y generación de conocimientos en la región caribe para los respectivos análisis de la situación presente y para la formulación de propuestas de desarrollo social y económico, de políticas, estrategias y proyectos enfocados al mismo desarrollo social y logro de equidad.

Los resultados de este documento, se encuentran co-relacionados con los diferentes actores que se han vinculado a las iniciativas de superación de la pobreza; organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional, nacional, regional y local.

TITULO DE LA FUENTE ***Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en américa latina.***

TIPO DE FUENTE

Gaceta de estudios estadísticos y prospectivos. Versión digital.

AUTOR

Marcia Pardo, Naciones Unidas – CEPAL.

APORTE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN

En base a las recopilaciones y sistematización de información sobre los programas sociales para la superación de la pobreza, que actualmente están en operación en los algunos países de América Latina, tales son los casos de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela, permitieron construir un análisis de

experiencia desde el enfoque de Colombia y sus principales ciudades, frente a otros países latinoamericanos.

La definición de las perspectiva de develar las principales orientaciones que se les ha dado a los programas contra la pobreza, con énfasis en sus características particulares y en determinados aspectos de su diseño, tales como la incorporación de nuevos sujetos de atención y el papel actual de los beneficiarios. Así, fue posible concluir que en materia de esfuerzos destinados a la superación de la pobreza se avanza gradualmente en Construcción, Integración y Desarrollo de políticas sociales enfocadas cada vez a la realidad del territorio, en este caso, aplicado y ajustado a la ciudad de barranquilla, ciudad de estudio para el proyecto de avance del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

TITULO DE LA FUENTE ***Construcción de políticas públicas participativas; el caso del concejo de política social de Cartagena 2008-2010.***

TIPO DE FUENTE	<i>Libro digital</i>
AUTOR	<i>PNUD (Programa de las Naciones Unidas)</i>
APORTE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN	<i>Con el programa de gobernabilidad del PNUD, la construcción de la política pública en Cartagena para lograr avances significativos en la superación de la</i>

pobreza extrema y el hambre y procurar el desarrollo humano, marca la pauta como ejemplo para otras ciudades del país. La gestión pública transparente, se hace indispensable para lograr una ciudad y por ende un Estado más equitativo y más igualitario, al utilizarse los recursos para las obras y los programas sociales y de inversión correctamente. La organización de las diferentes entidades del gobierno en torno a la construcción de la política pública, así como también los espacios de encuentro entre la sociedad civil y las distintas organizaciones privadas, establecen nuevos procesos que enmarcan nuevos diseños visionarios en la construcción de una política en la que los interesados, es decir la mismas personas de un determinado territorio, son los mismos en construirla, estableciendo mejoras y garantías para su materialización.

Este ejemplo establece una marco referente a la ciudad de Barranquilla en la elaboración de su política pública, ya que en a este caso y con el programa de los ODM a lo local, Barranquilla comienza a trasegar por el camino de la elaboración de una política pública del pueblo, para el pueblo, encontrándose hasta la fecha en proceso de construcción.

TITULO DE LA FUENTE *Invirtiendo en el desarrollo: un plan practico para conseguir los Objetivos del Desarrollo del Milenio.*

TIPO DE FUENTE	<i>Libro digital</i>
AUTOR	<i>PNUD (Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo)</i>
APORTE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN	<i>Un conjunto de rutas que se encuentran enmarcadas en una serie de recomendaciones establecidas por el PNUD para el logro de los Objetivos del Milenio al año 2015, hacen de este documento uno de los primeros en la investigación de este gran proyecto de los ODM con más de 200 profesionales en distintas áreas del conocimiento. En primera medida como recomendación establecieron que era indispensable que cada estado a partir del año 2000, comenzara a realizar investigaciones sobre los índices de pobreza extrema y de los demás flagelos como la falta de educación en los niños, en cada región de su territorio con el fin de formular líneas de base que permitieran a su vez la creación de programas y políticas sociales, públicas dentro del marco legal de cada Estado. Todo ello con el fin de trabajar en pro de la sociedad afectada y lograr un mundo equitativo. En segunda medida establecieron indispensable la buena utilización de los recursos de los estados dando prioridad a los problemas que</i>

afectan el desarrollo humano, tal como la falta de oportunidades laborales. A nivel internacional instauraron que era debido que los Estados más ricos disminuyeran los intereses y montos en las deudas externas a los países más pobres y en vías de desarrollo, con el fin de ayudarlos en su crecimiento económico, así como la apertura de mercados mundiales.

Estos aportes fueron adoptados por Colombia quien en el Conpes social 91 de 2005 y su modificación Conpes Social 140 de 2011, estableció las rutas, las metas y los indicadores concisos para superar la pobreza extrema, expandiéndolo a las regiones, municipios y distintas localidades del país, permitiendo estudios más claros y profundos que han permitido divisar el estado actual de cada región y ciudad en temas de igualdad y desarrollo.

Este documento fue indispensable para el entendimiento del Proyecto del Milenio y su alcance a nivel mundial.

TITULO DE LA FUENTE ***Diálogo ciudad-región Barranquilla: Apuesta local por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.***

TIPO DE FUENTE

Artículo, en página web:
<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=73623#.VCejemd5N>
 SJ

AUTOR

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el

<p>APORTE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN</p>	<p><i>Desarrollo)</i></p> <p><i>Uno de los primeros encuentros desarrollados en la ciudad de Barranquilla entre el sector privado, las Organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la academia, fueron uno de los principales espacios que permitió el intercambio de propuestas y proyectos para mejorar la calidad de vida de los Barranquilleros. Este artículo informativo presenta los primeros datos establecidos por el PNUD, el Observatorio del Caribe y otras entidades sobre como es el estado de Barranquilla en la superación de la pobreza extrema y el hambre al año 2013, marcando una pauta para la construcción de nuevos programas sociales y políticas públicas, así como el fomento de nuevas inversiones para mejorar la competitividad de las empresas con el fin de generar empleos y aumentar salarios, como nuevas propuestas. Este informe al público muestra que Barranquilla está encaminada para superar los flagelos enmarcados en los ODM, pero es necesario el trabajo conjunto en la sociedad, desde sus diferentes entes, para lograrlos.</i></p>
---	---

3.2.ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Después de la disolución de la Sociedad de Naciones tras su fracaso por no poder evitar un segundo conflicto bélico mundial, como se lo había propuesto en sus pilares fundacionales, ni poder mantener la estabilidad de sus miembros en dicho organismo; nace la Organización de las Naciones Unidas en 1945, como un nuevo intento de 51 países en el mundo para resolver las disputas o diferencias entre estados de manera pacífica, y como una esperanza de progreso y desarrollo social, político, económico y cultural, para toda la humanidad. A lo largo del tiempo y hasta la fecha, se han adscrito más Estados a la organización, llegando a un total de 189 miembros oficiales en la ONU.

Durante la segunda guerra mundial, en 1942, “el señor presidente Roosevelt y los señores Winston Churchill, Maxim Litvinov, de la Unión Soviética, y T. V. Soong, de China, firmaron un breve documento que luego se conocería como la Declaración de las Naciones Unidas. Al día siguiente se sumaron los representantes de otras 22 naciones más. En este trascendental documento, los signatarios se comprometían a poner su máximo empeño en la guerra y a no firmar una paz por separado”.⁵ El temor de que la guerra acabará sin ningún tipo de acuerdo que sustentara una paz duradera entre las naciones, ni contribuyera al respeto de los derechos fundamentales del ser humano, fue una de las principales razones por la que estos mandatarios decidieran reunirse y cooperar mutuamente para evitar nuevos conflictos como esta segunda guerra, considerada la peor de la historia de la humanidad, ya que, en ella se llevaron a cabo los hechos más atroces de la historia, tales como el Holocausto a los judíos por parte de los Nazis y las bombas nucleares lanzadas a Hiroshima y Nagasaki por parte de Estados Unidos.

⁵ La declaración de las Naciones Unidas- Historia de la Organización de las Naciones Unidas - <http://bit.ly/1Brik52>

En 1944 y a un año de la inauguración de la ONU como institución, los representantes de Estados Unidos, China, la Unión Soviética y el Reino Unido se reunieron en la conferencia de Dumbarton Oaks y Yalta, para definir un proyecto que fundamentara la estructura y el funcionamiento de la organización. En dicho proyecto se presentaba a los Estados interesados en la creación de la Organización de las Naciones Unidas; las instituciones que la formarían, entre ellas: El Consejo de Seguridad, quien se encargaría de evitar los conflictos bélicos futuros, la Asamblea General quien “podría estudiar, discutir y recomendar medidas para promover la cooperación internacional y zanjar situaciones susceptibles de menoscabar el bienestar social.”⁶. Una Secretaría, un Consejo Económico y Social, y una Corte Internacional de Justicia. Instituciones que actualmente y a lo largo de la historia de la ONU se han mantenido vigentes.

Después de muchos debates y críticas constructivas de parte de las distintas naciones que estuvieron involucradas en el proceso y mejoras de la ONU, especialmente en su estructura organizacional, entre ellas países como: Polonia, Canadá, Francia y Holanda; los Estados se dieron cita a la firma de la Carta Constitucional en junio del año siguiente, en San Francisco.

En 1945 durante la conferencia en San Francisco, 50 naciones se reunieron para redactar la carta constitutiva del organismo en los que son plasmados cada uno de sus principios y valores. En ella se trataron los temas y propuestas de la Conferencia de Oaks y Yalta, y se sometieron a discusión el derecho al veto del Consejo de Seguridad, la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, la revisión de los tratados, entre otros temas. La carta fue aprobada por unanimidad, y las Naciones Unidas oficialmente comenzaron a funcionar el 24 de octubre de 1945, año en el que culminaba la Segunda Guerra Mundial.

“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos A preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra

⁶ Conferencia de Dumbarton Oaks y Yalta-Historia de la Organización de las Naciones Unidas - <http://bit.ly/1rvo64d>

vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usara la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.⁷

Con este preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, los estados pertenecientes a la ONU, ratificaban su compromiso con la humanidad a trabajar en pro de la justicia, la igualdad, la equidad y la paz en el mundo, principios que más adelante se convertirían en el pilar fundamental de unos de los proyectos más grandes a nivel internacional como lo es la adopción de los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, conocidos comúnmente como ODM; con propósitos como erradicar la pobreza extrema y el hambre en todo el globo terráqueo, tomando como base para su consecución el artículo 3 de los propósitos y principios rectores de dicha Carta, “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”⁸

⁷ Carta de las Naciones Unidas- Preámbulo - <http://bit.ly/1qKj9Qd>

⁸ Carta de las Naciones Unidas- Capítulo I: Propósitos y principios - Artículo 3 - <http://bit.ly/1mDPnBo>

A principio de los años 90 tras la caída del muro de Berlín, un nuevo panorama político se vislumbraba al finalizar la Guerra Fría la cual había dividido el mundo en dos grandes bloques ideológicos entre capitalistas y socialistas, liderados por Estados Unidos y la URSS y en el que la amenaza del uso de armamento nuclear por parte de estas súper potencias, tenían en constante tensión las relaciones entre las naciones del mundo por el temor de que estallara una nueva guerra mundial. La Organización de las Naciones Unidas en su búsqueda por salvaguardar al mundo de los flagelos de la guerra, el hambre y la miseria; emprendió un serie de conferencias y cumbres que hacían parte de sus fundamentos como organismo; con relación a los derechos de los niños y las mujeres, a la protección del medio ambiente y a la cooperación económica entre las naciones para avanzar en proyectos de desarrollo, especialmente en los países del tercer mundo. Todo ello con el apoyo de los programas que hacen parte de la ONU como estructura fundamental para el desarrollo y la formulación de investigaciones en busca de mejoras para las problemáticas sociales, educativas, de salud en la humanidad; pero sobre todo como garantes del cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los menos favorecidos. UNICEF, PNUMA, PNUD, son algunos de estos órganos de la ONU.

“El 2 de septiembre de 1990 gracias a los esfuerzos del Unicef, entra en vigor, la Convención sobre los derechos de los niños, entrando en vigor con el derecho internacional y convirtiéndose en ley para 166 países. Más de 150 gobiernos se comprometen a alcanzar cerca de 20 objetivos específicos y medibles para mejorar la vida de los niños para el año 2000.

Del 29 al 30 de septiembre de ese mismo año, UNICEF convoca la Cumbre Mundial de la Infancia, que adoptó un plan de acción con la participación de 71 Jefes de Estado o de Gobierno”.⁹

⁹ *Historia de las Naciones Unidas 1981-1990- Convención de la declaración de los derechos de los niños -*
<http://bit.ly/1Cy58gY>

En junio de 1992 Se celebra en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre por la Tierra, a la que asisten dirigentes de más de 100 países, lo que constituye la mayor reunión intergubernamental de la historia. Esta cumbre tiene como resultado la adopción del Programa 21, un plan de acción para el desarrollo sostenible, y fue imprescindible para lograr la concienciación pública sobre la necesidad de integrar plenamente las consideraciones sociales y medioambientales en las políticas de desarrollo económico.¹⁰

En Junio de 1993, se celebra en Viena, la Conferencia Mundial, sobre los Derechos Humanos, adoptados por la ONU el 13 de Diciembre de 1948.

El 06 de mayo de 1994 el Secretario general Boutros Ghali de la ONU, propone un Programa de Desarrollo con énfasis en la cooperación económica internacional, en la que se expone el desarrollo como derecho fundamental y como base para el crecimiento de una sociedad lejos de la pobreza y el hambre. En dicho informe que reúne cuatro ejes principales, paz, medio ambiente, sociedad y democracia; se esboza que el crecimiento económico debe ser sostenido y sostenible, generando nuevas oportunidades para las personas, así como la distribución equitativa de los ingresos para que estas puedan desarrollar sus capacidades, mejorando así aspectos como la educación, la salud, la vivienda, y la cobertura de empleos. Para ello es necesaria la cooperación de las naciones en temas que las afectan directamente como los conflictos internos y la pobreza. Por esta causa se discurre en la importancia fundamental del cuidado del medio ambiente y su desarrollo sostenible para que sea un pilar en las políticas internas de cada estado, ya que, de la tierra provienen la mayor cantidad de alimentos con las cuales se sostienen las naciones, ya sea con materia prima o productos fabricados. En dicho programa se propone una estructura política sana en la democracia de las naciones, ya que esta se encuentra ligada inherentemente al desarrollo en las sociedades.

¹⁰ Historia de las Naciones Unidas 1991-2000- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente - <http://bit.ly/1rvoUX4>

“Del 5 al 15 de septiembre de 1994 se celebra en Cairo, la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo a la que asistieron representantes de 179 países y en la que participaron 249 oradores. En la conferencia se trataron asuntos relacionados con la población, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Tomando como base el programa para el desarrollo de 1992.

En marzo de 1995 la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social reúne en Copenhague a un gran número de dirigentes mundiales con el objetivo de renovar el compromiso de combatir la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

En septiembre de 1995, Para continuar con los esfuerzos internacionales para mejorar la situación de la mujer en todo el mundo, se organiza en Beijing la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que da como resultados la aprobación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing”.¹¹

Cada una de estas conferencias y cumbres desarrolladas en la década de los 90, estimularon una de las investigaciones más amplias de la ONU a través del PNUD y otros organismos colaboradores como la UNESCO y la OIT; sobre la dimensión humana del desarrollo. Esta investigación y estudios de las diferentes variables que miden dicha dimensión, arroja como resultado una serie de informes que se publican anualmente desde 1990 hasta la fecha y que han marcado pautas para orientar a los diferentes Estados del mundo en la adopción de políticas públicas y programas que contribuyan a la ampliación de las oportunidades educativas, económicas, culturales, a todas las personas sin importar su condición social, raza, edad o sexo; de igual manera permite conocer a las naciones según las investigaciones directas en cada una de ellas, las condiciones de desarrollo de sus habitantes y así dimensionar el estado de pobreza y de inequidad que pueda existir.

¹¹ *Historia de las Naciones Unidas 1991-2000- Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social y Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer* - <http://bit.ly/1rvoUX4>

El desarrollo humano no solo busca la ampliación de mínimos vitales como la educación o los ingresos; también busca otras oportunidades que “incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto así mismo. (...)

El proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todas sus potencialidades y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.

Por lo tanto el desarrollo humano se refiere más a la formación de capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos. También tiene que ver con el uso de estas capacidades ya sea en el trabajo, en el descanso, o las actividades políticas y culturales. (...)

Con base a esta perspectiva, el informe mide el desarrollo humano, no según el criterio de ingreso por sí sólo, sino mediante un índice más global, denominado el índice de desarrollo humano, que refleja la esperanza de vida, el analfabetismo y el dominio sobre los recursos para el disfrute de un nivel de vida decente. En esta fase, el índice es una aproximación que refleja las muchas dimensiones de las opciones del hombre. También conlleva algunas de las desventajas que presentan las dimensiones de ingreso.”¹²

Tanto las cumbres y conferencias como los informes sobre desarrollo humano, serían el pilar para el Pacto del milenio, que adoptarían 189 estados en septiembre del año 2000. Año, en el que Kofi Annan secretario de la ONU presentaría un programa para el nuevo siglo, proponiendo una nueva estructura de metas y orientación social y política de las Naciones Unidas, no tanto dirigidas ya a la visión y las consecuencias de las guerra del pasado, sino al presente y al futuro de nuevas generaciones las cuales sufren flagelos como el hambre, el VIH

12 Programa de las Naciones Unidas Desarrollo Humano Informe 1990- Resumen- página 19- Editorial Tercer Mundo- Bogotá Colombia.

sida y la falta de acceso a la educación de calidad; tal como en el caso de África subsahariana, en el que el incremento de las personas que sufren esta condición son alarmantes. A principios del siglo XX se vislumbraba un escenario donde la tecnología y la globalización comenzaban a evolucionar rápidamente y en el que el trabajo de las naciones se debía enfocar en reducir las brechas que permitían tales inequidades. Todas estas medidas fueron adoptadas por los miembros de la ONU, dando paso a la Declaración del Milenio y a los ODM, con miras a un mundo más equitativo para el año 2015.

En 1997 Kofi Annan presentó un informe titulado, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, en el que propuso una serie de modificaciones para que la ONU se fortaleciera en el siglo XX, y pudiera cooperar con los distintos escenarios del sistema internacional de una forma más eficiente.

“Las Naciones Unidas son la única institución cuyo mandato tiene la amplitud necesaria para ocuparse de las causas fundamentales de la inestabilidad y los conflictos y prestar atención en forma global e integrada a la gran diversidad de problemas económicos, sociales y ambientales que estorban al desarrollo. La organización tiene también excelentes posibilidades para establecer vínculos de cooperación y la necesaria colaboración para el desarrollo entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones regionales y mundiales. Muchas de las esferas de problemas que afectan al desarrollo se han examinado a fondo en las conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas en el decenio de 1990. Los temas interdisciplinarios y comunes surgidos de esas conferencias requieren enfoques normativos y tratamientos comunes y un esfuerzo común para lograr un seguimiento continuo. El conjunto de esos temas constituye un marco para un enfoque integrado y general del desarrollo económico y social en su sentido más amplio.”¹³ Con este énfasis, se propone que para el año 2000, se denomine a la Asamblea de esa época, Asamblea del milenio, ya que, “el

13 Organización de las Naciones Unidas-Resolución A/51/950-quincuagesimo primer periodo de sesiones-Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas-Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de Reforma-Informe del Secretario General- Artículo 128: Asuntos económicos y sociales- Página 45.

avvenimento del nuovo secolo e il nuovo millennio segna un traguardo opportuno per cui le Nazioni Unite passino in rassegna tutti i progressi effettuati e imprimano direzioni future”¹⁴ a la humanidad.

En medio del informe, el secretario de la ONU hizo énfasis en un fenómeno que evolucionaba a grandes rasgos el cual es la globalización. Este fenómeno no solo ha permitido la apertura de mercados, sino también el aumento en la brecha de desigualdad en la distribución de las riquezas e ingresos en los países de todo el mundo, así como la facilidad de grupos terroristas de traficar armas y drogas, y el acceso rápido a la información de las situaciones o conflictos que viven otros estados. “Uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas, incluido en la Carta, es el fomento del progreso económico y social. Hay varios problemas de larga data que aún persisten, tales como el de aliviar la pobreza y facilitar la participación más activa de un mayor número de países en una economía mundial de expansión. También han surgido nuevas cuestiones en los últimos decenios, entre las que cabe mencionar los problemas de desarrollo sostenible, la igualdad entre los géneros, la mundialización en sus diversas manifestaciones y la propagación de redes transnacionales de delito, terrorismo y tráfico de drogas.”¹⁵

Esa brecha de desigualdad, comienza a aumentar un estado indeseable para las personas el cual es la pobreza extrema y el hambre, estado que viven millones de personas en el mundo especialmente en el continente africano, por ello se propuso por parte de las Naciones Unidas en el marco del nuevo milenio: “Tomar medidas para reducir la pobreza extrema a la mitad en todas las partes del mundo antes del año 2015; teniendo en cuenta los siguientes sectores prioritarios:

- Crecimiento sostenido. Esto significa, sobre todo, lograr que la población de todos los países en desarrollo pueda beneficiarse de la mundialización.

¹⁴Organización de las Naciones Unidas-Resolución A/51/950-quincuagesimo primer periodo de sesiones-Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas-Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de Reforma-Informe del Secretario General- Artículo 91 la Asamblea del Milenio-Página 29.

¹⁵Organización de las Naciones Unidas-Resolución A/51/950-quincuagesimo primer periodo de sesiones-Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas-Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de Reforma-Informe del Secretario General- Artículo 128: Asuntos económicos y sociales- Página 25.

- Creación de oportunidades para los jóvenes. Para el año 2015, todos los niños han de cursar la totalidad de los estudios primarios, con igualdad de oportunidades para los niños y las niñas en todos los niveles de la enseñanza. Y hay que hallar los medios de proporcionar a los jóvenes un trabajo decente.
- Promoción de la salud y lucha contra el VIH/SIDA. Las investigaciones sanitarias han de reorientarse hacia los problemas que afectan al 90% de la población del mundo. Para el año 2010 deberíamos haber reducido en un 25% la tasa de infección de los jóvenes por el VIH.
- Eliminación de los barrios de tugurios. Hemos de apoyar el plan de acción Ciudades sin barrios de tugurios, que tiene por objetivo mejorar la vida de 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020.
- La situación de África. En el informe se desafía a los expertos y a las fundaciones filantrópicas a que luchen contra la baja productividad agrícola de África. También se insta a los gobiernos de los países africanos a que den mayor prioridad a la reducción de la pobreza y se exhorta al resto del mundo a que los ayude.
- Puentes digitales. Las nuevas tecnologías brindan una oportunidad sin precedentes de que los países en desarrollo se salten las primeras fases del desarrollo. Hay que hacer todo lo posible para maximizar el acceso de sus pueblos a las nuevas redes de información.
- Solidaridad mundial. Los países ricos han de abrir más sus mercados a los productos de los países pobres, han de proporcionar un alivio de la deuda más profundo y más rápido y han de prestar una asistencia para el desarrollo que sea mejor y esté mejor orientada. Librar al mundo del azote

de la pobreza extrema es un desafío para cada uno de nosotros. No podemos menos de responder a ese desafío.”¹⁶

Por otra parte también se esboza la preocupación por el medio ambiente y su sostenibilidad por el cual se propone en dicho informe lo siguiente:

- “El problema del cambio climático. Para que disminuya la amenaza de calentamiento del planeta hace falta que las emisiones de carbono y otros "gases de efecto invernadero" se reduzcan en un 60%. Ello puede lograrse promoviendo la eficiencia energética y recurriendo más a las fuentes renovables de energía. El primer paso sería que se aplicara el Protocolo de Kioto de 1997.
- La crisis de los recursos hídricos. En el informe se insta a la Cumbre del Milenio a que haga suyo el objetivo formulado en la Conferencia Ministerial del Foro Mundial del Agua de reducir a la mitad, antes del año 2015, la proporción de personas que no tienen acceso al agua potable y asequible. También se insta a realizar una "revolución azul" con el fin de aumentar la productividad agrícola por unidad de agua al tiempo que se mejora la gestión de las cuencas hidrográficas y las llanuras aluviales.
- Defensa de los suelos. La biotecnología puede hacernos concebir la esperanza de que será posible alimentar a la población cada vez más numerosa del mundo con unas tierras de cultivo cada vez menos extensas, pero su seguridad y los efectos que tiene para el medio ambiente son muy controvertidos. El Secretario General va a organizar una red mundial de promoción de políticas para intentar esclarecer esas cuestiones y evitar que los pobres y hambrientos sean los perjudicados.

¹⁶ “Nosotros los pueblos” el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI- III Un mundo Sin miseria - <http://bit.ly/1wPAahd>

- Preservación de los bosques, la pesca y la diversidad biológica. La conservación es vital en todos esos ámbitos. Los gobiernos y el sector privado deben colaborar en su apoyo.
- Una nueva ética de la gestión. El Secretario General recomienda cuatro prioridades:
 - 1) Educación de la población;
 - 2) "Contabilidad verde", con el fin de integrar el medio ambiente en las políticas económicas;
 - 3) Normativas e incentivos;
 - 4) Datos científicos más precisos.¹⁷

El 17 de diciembre de 1998 la Asamblea General aprobó el informe presentado por Kofi Annan para las mejoras estructurales de la ONU, y estableció la Asamblea del Milenio para el año 2000. Del 6 al 8 de septiembre más de 170 jefes de gobiernos y delegados se reunieron en la Cumbre del Milenio en New York, adoptando unánimemente la Declaración del Milenio, cuyo enfoque y metas reafirmaban los principios y valores de la carta magna de la ONU, así como el lograr con sus esfuerzos un mundo más pacífico, justo y próspero.

En la declaración los Estados miembros de las Naciones Unidas, se comprometen a “la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo, la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia y el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta.”¹⁸

¹⁷ “Nosotros los pueblos” el papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI- V Un futuro sostenible - <http://bit.ly/1wPAahd>

¹⁸ Declaración del Milenio.

De igual manera se comprometen a luchar por el equilibrio de la paz, buscando el desarme de armamentos nucleares y alto alcance que atenten contra la humanidad, hacer prevalecer el imperio de la ley en medio del sistema Internacional, a defender los derechos humanos y la dignidad del hombre; ratificando así las metas y los puntos específicos en el informe de una programa de reforma, publicado por Kofi Annan.

De esta manera quedan establecidos los ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio y sus metas para luchar contra todos aquellos obstáculos que no permitan el desarrollo:

1) “Erradicar la pobreza extrema y el hambre:

- a) Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
- b) Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que padezcan hambre.

2) Lograr la enseñanza primaria universal:

- a) Velar porque para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

3) Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer:

- a) Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, y en todos los niveles de enseñanza antes de fines del 2015.

4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años:

- a) Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños de 5 años.

5) Mejorar la salud materna:

- a) Reducir para el 2015 la mortalidad materna en tres cuartas partes.

6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades:

- a) Haber detenido y comenzado a invertir, para el año 2015 la propagación del VIH/SIDA
- b) Haber detenido y comenzado a invertir para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:

- a) Incorporar los principios del desarrollo sostenibles en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos de recursos del medio ambiente.
- b) Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
- c) Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de tugurios.

8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo:

- a) Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.
- b) Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorando de alivio a la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.
- c) Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo (Mediante el

programa de acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General)

- d) Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medida nacionales e internacionales a fin de hacer de la deuda sea sostenible a largo plazo.
- e) En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo productivo y digno.
- f) En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.
- g) En cooperación con el sector privado velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones.”¹⁹

Para el año 2002, la ONU realiza un informe denominado “Proyecto del milenio” en el cual se establecen por parte de los distintos programas especializados de la ONU, recomendaciones tanto a las naciones desarrolladas como a las en vía de desarrollo para el logro de los Objetivos del Milenio al año 2015. “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), son las metas mundiales cuantificadas y cronológicas para luchar contra la pobreza extrema en sus numerosas dimensiones (pobreza de ingreso, hambre, enfermedad, falta de vivienda adecuada y exclusión) al mismo tiempo que promueven la igualdad de los géneros, la educación y la sostenibilidad ambiental. También representan derechos humanos fundamentales: los derechos de cada persona del planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, según se prometen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración del Milenio

¹⁹ *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos del milenio-Panorama, proyecto del Milenio de las Naciones Unidas- Páginas 12-13- 2005*

de las Naciones Unidas.”²⁰ De esta manera, los ODM son adoptados y aceptados por las distintas naciones que ratificaron dicho acuerdo, para lograr la equidad tan anhelada.

En las recomendaciones esbozadas en el Proyecto del Milenio, los especialistas recomiendan a las naciones no mirar los Objetivos como ambiciones abstractas, sino como metas normativas alcanzables. Pero para ello es necesario que los gobiernos de cada estado sean garantes de que en sus países haya una buena gobernanza, alejada de la corrupción y de la mala administración pública. Propusieron que para el año 2005 cada estado tenía que haber formulado políticas claras y específicas para abordar los ODM y trabajar en pro de ello, considerando mejoras en las políticas económicas, promocionado al sector privado y empresarial, promoviendo la participación activa de la sociedad civil, movilizand los recursos nacionales pertinentes para lograr las metas al igual que invertir en obras públicas y reforzar el marco normativo interno, teniendo en cuenta las distintas paridades entre las regiones.

Se resalta en dicho proyecto, el trabajar por acabar con la pobreza en todas sus dimensiones. El primer objetivo el cual es erradicar la pobreza extrema y el hambre, lleva consigo los siete restantes, es decir, tienen una estrecha relación; que al erradicar la pobreza extrema, se logra mayor cobertura educativa para los niños y niñas, mejoras en la prestación de la salud a las personas, etc.

“La pobreza extrema se puede definir como “pobreza que mata”, pues priva a las personas de los medios necesarios para seguir viviendo frente al hambre, la enfermedad y los riesgos ambientales. Cuando una persona vive en la pobreza extrema y carece de los escasos ingresos necesarios, aunque no sea más que para sufragar las necesidades básicas, el sencillo episodio de una enfermedad o una inundación, o una plaga que destruye una cosecha, puede representar la

²⁰ *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos del milenio-Panorama, proyecto del Milenio de las Naciones Unidas- página 21-2005*

diferencia que hay entre vivir y morir.”²¹ “Se considera como "pobres extremos" a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin. A su vez, se entiende como "pobreza total" la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios”.²² La situación de pobreza extrema no permite el desarrollo humano. Es por ello que se insta en dicho informe a que los gobiernos creen los medios para lograr las metas de los ODM al 2015, teniendo en cuenta que desde su nacimiento en el año 2000 hasta el 2005, sería los años en que los distintos Estados se prepararían para las investigaciones pertinentes para la creación del plan de trabajo interno, en políticas y presupuestos, inversiones y normas para los años posteriores hasta el 2015. En las recomendaciones de dicho informe puntualiza también que los países pueden adquirir préstamos ante entes financieros internacionales para la consecución de sus proyectos, toda vez que los requieran, especialmente los países en vía de desarrollo; así como la ayuda de los Estados más desarrollados a las naciones más pobres invirtiendo y permitiendo una baja en las externas y compromisos mundiales.

Del 14 al 16 de septiembre en el año 2005, se vuelve a celebrar la Cumbre del Milenio en la sede de la ONU en New York, en la que los países involucrados, ratificaron su esfuerzos para trabajar en pro de acabar con la pobreza extrema en el mundo, reafirmando “el compromiso de todos los países en desarrollo de adoptar planes nacionales para realizar los objetivos de desarrollo del Milenio para 2006”²³, Con el fin de establecer políticas públicas que desde lo local permitieran abordar los flagelos de la pobreza y el hambre.

Nosotros los pueblos “Reafirmamos también nuestro compromiso de adoptar políticas bien concebidas, promover la gobernanza en todos los niveles y respetar

21 Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos del milenio-Panorama, proyecto del Milenio de las Naciones Unidas- página 23-24-25- 2005

22Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina. CEPAL - <http://bit.ly/1rvr4pm>

23Organización de las Naciones Unidas-Cumbre del Milenio 2005-Informe final - <http://bit.ly/1vkF72I>

al imperio de la ley , así como movilizar nuestros recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, la financiación mediante un endeudamiento sostenible y el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y compatibilidad de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales.”²⁴ Todo ello con el fin de crear programas acordes a las necesidades de los pueblos y lograr estabilidad y crecimiento económico, seguridad y prosperidad en las naciones.

En el año 2005, más de 1.000 millones de seres humanos subsistían con un dólar al día y más de 800 millones de personas con problemas de malnutrición, los avances más significativos se vieron en Asia gracias a un aumento en su crecimiento económico, superando la pobreza más de 250 millones de personas. En el mundo a esta fecha, se redujo el hambre a un 2,5%. En América Latina y el Caribe aunque hubo una diferencia del 10,2% al 9.5% el proceso fue bastante lento.

Es por ello que en las Naciones se comprometieron a establecer marcos jurídicos y a realizar políticas internas más fuertes, con el fin de obtener resultados concretos, especialmente en la región de América Latina, ya que, uno de los problemas visibles en esta área es la corrupción.

En el año 2010, los mandatarios de los 189 estados vuelven a reunirse en la Cumbre del Milenio para evaluar los avances y retrocesos en la consecución de los Objetivos del Milenio. Durante esta conferencia nace un nuevo Plan de acción que permita la aceleración de los ODM en todo el mundo para poder alcanzar el logro de las metas para el año 2015. “Para acelerar los progresos en lo referente a la salud de las mujeres y los niños, algunos jefe de Estado y de Gobierno de países desarrollados y en vías de desarrollo, fundaciones, empresas privadas,

²⁴Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General- Documento final de la Cumbre Mundial 2005-
Página 4.

organizaciones internacionales y de la sociedad civil, se comprometieron a aportar 40.000 millones de dólares a lo largo de cinco años.”²⁵

Durante la cumbre los mandatarios nuevamente ejercieron una serie de compromisos que quedaron plasmadas en la resolución A/65/L/I y en la que establecieron la lucha por la defensa de los derechos humanos en todo el planeta:

- “Estamos comprometidos a hacer todo lo posible por lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, incluso con las acciones, políticas y estrategias definidas en el presente documento final en apoyo de los países en desarrollo, en particular los países que están más a la zaga, y de la promoción de los Objetivos que están más lejos de alcanzarse, mejorando así la vida de los más pobres.
- Resolvemos promover y fortalecer la implicación y el liderazgo nacionales en relación con el desarrollo como factores determinantes clave de los progresos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumiendo cada país la responsabilidad primordial de su propio desarrollo.
- Reafirmamos el Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo en su totalidad, integridad y enfoque global, y reconocemos que la movilización de recursos financieros para el desarrollo y la utilización eficaz de todos esos recursos son fundamentales para la alianza mundial para el desarrollo, entre otras cosas en apoyo del logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Pedimos que se redoblen los esfuerzos a todos los niveles para aumentar la coherencia de las políticas para el desarrollo. Afirmamos que el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio exige políticas integradas que se

²⁵Organización de las Naciones Unidas-Cumbre Mundial 2010 - <http://bit.ly/YzPsun>

refuercen mutuamente en un amplio espectro de cuestiones económicas, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible. Exhortamos a todos los países a que formulen y ejecuten políticas que estén en consonancia con los objetivos del crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

- Nos comprometemos a acelerar los avances hacia el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio por, entre otros, los siguientes medios:
- Haciendo frente a las causas fundamentales de la pobreza extrema y el hambre, señalando al mismo tiempo que la erradicación de la pobreza extrema y el hambre tiene repercusiones directas en el logro de todos los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- Adoptando políticas económicas orientadas al futuro que lleven a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y a un desarrollo sostenible, y que aumenten las oportunidades de empleo, promuevan el desarrollo agrícola y reduzcan la pobreza;
- Aumentando a todos los niveles los esfuerzos encaminados a mitigar las consecuencias sociales y económicas, particularmente en la pobreza y el hambre, de las múltiples crisis mediante respuestas mundiales que sean amplias, eficaces, inclusivas y sostenibles, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo;
- Procurando un crecimiento económico generador de empleo, sostenido, inclusivo y equitativo y un desarrollo sostenible, a fin de promover un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluidas las mujeres, los indígenas, los jóvenes, las personas con discapacidad y las poblaciones rurales, y promoviendo las empresas pequeñas y medianas mediante iniciativas como los programas de mejoramiento de las aptitudes

y capacitación técnica, formación profesional y perfeccionamiento de las aptitudes empresariales. Los representantes de empleadores y trabajadores deberían asociarse estrechamente a esas iniciativas”.²⁶

Cada uno de estos compromisos al año 2010, procuraban no aumentar más la brecha de la desigualdad, sino por el contrario, lograr mayor desarrollo humano en todos los países especialmente en los menos desarrollados. Sin embargo, la crisis económica global que comenzó con las economías de Europa y Norteamérica, disminuyó las exportaciones y los precios de los productos básicos reduciendo el comercio y las inversiones, provocando así que el proceso de la disminución de la pobreza en los países en vía de desarrollo de América Latina fuera lento. La crisis que golpeó al mundo en esta época dejó más de 50 millones de personas en la pobreza y abrió la brecha del desempleo. Pese a esas cifras desalentadoras, los estados en todo el mundo se comprometieron a invertir más dinero y a reforzar los programas para acelerar los ODM y lograrlos a 2015. Así sigue siendo una de las abanderadas en la reducción de la pobreza, al igual que China, por otra parte África sigue siendo uno de los continentes que presenta mayores atrasos en vías de desarrollo.

El Estado Colombiano firmó la Declaración del Milenio en el año 2000 junto con los demás países miembros de la ONU, reafirmando su compromiso con la sociedad y las personas más pobres del mundo y de su territorio, pese a la recesión económica sufrida en 1999, y al conflicto armado interno de más de 40 años. En 2006 el Sistema de Naciones Unidas acuerda con el país un ciclo de cooperación, en el cual el Estado podría articular los programas de cooperación y estrategias con los de los fondos y programas especializados de la ONU. Con el fin de identificar líneas base, estrategias y metas cuantificables que le permitieran alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el Conpes Social 91, sobre las estrategias para el logro de los ODM, quien más adelante fue modificado al Conpes social 140 del 2011, describe las metas nacionales teniendo en cuenta las

26Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General- Informe Final cumplir la promesa: Unidos para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio- En resolución A/65/L/I- página: 3-5-6

distintas áreas geográficas del país y los estudios realizados a la fecha por el Departamento Nacional de Planeación, la CEPAL y el PNUD.

Colombia como país con gran biodiversidad de culturas y etnias posee una de las más grandes desigualdades en la distribución de sus ingresos, distando así el área rural del área urbana y que hasta la fecha sigue siendo un eje diferenciador. Por ejemplo, Chocó es uno de los territorios más pobres del país, y Bogotá una de las ciudades con menor índice de pobreza.

Programas como red unidos, Familias en acción son algunos de los que a lo largo de los años se han mantenido para ayudar a las familias más necesitadas, las políticas de vivienda gratuita, el acceso a la educación pública en la ampliación de la cobertura, son avances significativos, sin embargo la corrupción sigue siendo uno de los grandes traspiés para conseguir y lograr a 2015 tan valiosos objetivos.

3.3.HIPÓTESIS

Para dar cumplimiento al acuerdo del milenio Barranquilla reducirá a la mitad de la población que vive en pobreza extrema para el año 2015.

3.4.IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

- Brecha de la Pobreza.
- Comunicación Política.
- Desarrollo Económico Local.
- Desarrollo Social.
- Desarrollo Territorial Local y Regional.
- Descentralización.
- Diagnostico.
- Dirección.
- Educación e Inclusión Financiera.
- Eficacia.
- Eficiencia.
- Ética y Responsabilidad Social.
- Gerencia.
- Gerencia Política.
- Gestión del Riesgo.
- Gestión Política.
- Gestión Pública.
- Gobernabilidad.
- Gobierno Local.
- Grupos Etarios.
- Inclusión Social.
- Índice de Pobreza Multidimensional.
- Liderazgo.
- Plan de Desarrollo.
- Planificación Estratégica.
- Políticas Públicas.

3.5. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

- **ASISTENCIA SOCIAL:** La asistencia social consiste en un dispositivo de ayuda para los más pobres, ya sea en efectivo o en especie (Atkinson, 1995). Por lo general, la asistencia social requiere algún tipo de análisis de pruebas de medios y puede estar sujeta a cierta discrecionalidad administrativa y/o profesional.
- **BANCO MUNDIAL, LÍNEAS DE POBREZA:** El Banco Mundial ha elaborado varias definiciones de líneas de pobreza. Se destaca el interés por establecer una “línea universal de pobreza, la cual es necesaria para permitir agregaciones y comparaciones entre países”. La pobreza es definida como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990: 2627). A pesar de re- conocer las dificultades que representaría incluir en cualquier medida de la pobreza el aporte al nivel de vida tanto de los bienes y servicios públicos como los recursos de propiedad comunal, el Banco Mundial establece un nivel “basado en el consumo” que consta de dos elementos. Por un lado, “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades” (Banco Mundial, 1990: 26).

Se afirma que el primero de estos dos elementos es “relativamente sencillo” porque puede ser calculado “observando los precios de los alimentos que constituyen las dietas de los pobres”. Sin embargo, el segundo elemento es “mucho más subjetivo; en algunos países, la instalación de cañerías en las viviendas del hogar es un lujo, pero en otros es una ‘necesidad’” (Banco Mundial, 1990: 26-27). Con fines operativos, el segundo elemento se dejó de lado y el primero se valoró como Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) –370 dólares anuales por persona, para todos los países en desarrollo más pobres–.

Aquellos con ingreso per cápita menor a 370 dólares fueron considerados “pobres”, mientras que aquellos con menos de 275 dólares al año eran “extremadamente pobres”.

El estándar es sencillo y fácil de aplicar. No depende de la recolección y compilación rigurosa y continua de datos acerca de los tipos y cantidades de recursos, de los cambiantes patrones de necesidades y de las estimaciones variables de los niveles de vida. Al mismo tiempo, no es verdaderamente “global”, puesto que sólo es aplicable para los países más pobres. Si bien el Banco Mundial ha reconocido la necesidad de una línea internacional de pobreza que esté “basada más allá del consumo”, no la ha desarrollado ni se ha estimado el costo para el segundo elemento “participativo” de la definición.

En el mismo informe se encuentra también una definición de pobreza basada en el cálculo del producto bruto nacional per cápita (PBN), completado por otros criterios como consumo per cápita, mortalidad infantil en menores de cinco años, esperanza de vida al nacer y matrícula escolar primaria.

El Banco Mundial ha iniciado una serie de evaluaciones de la pobreza en países específicos, que recogen datos cuantitativos y cualitativos obtenidos a través de encuestas de hogares, perfiles de pobreza, estudios participativos, evaluaciones de beneficiarios, análisis del gasto público, análisis económicos nacionales y análisis sectoriales. Las evaluaciones sobre la pobreza son importantes para identificar los problemas clave para cada país y dar cuenta de las diferentes definiciones de pobreza.

Sin embargo, la línea de pobreza elaborada por el Banco Mundial más conocida y más ampliamente utilizada es la medida ajustada de “un dólar diario” para la pobreza extrema.

- **BRECHA DE POBREZA:** La brecha de pobreza, también denominada déficit agregado del ingreso de los pobres, se expresa en términos absolutos o proporcionales. En este último caso, se trata de una proporción de la línea de pobreza.

La brecha de pobreza, como una proporción de la línea de pobreza, es también conocida como déficit porcentual del ingreso medio de los pobres, ratio de la brecha de ingreso o ratio de la brecha de pobreza. En términos de las medidas econométricas, varía desde 0 (cuando nadie es pobre) hasta 1 (cuando los ingresos de los pobres son igual a cero).

- **CICLO DE PRIVACIÓN/CÍRCULO DE LA POBREZA:** Los “ciclos de privación”, también llamados “círculos de la pobreza”, son situaciones en las que se cree que en los hogares con padres pobres se transfiere la pobreza de una generación a otra debido a un modo de crianza “inadecuado” que se reproduce. El término en inglés *cycle of deprivation* fue acuñado por Keith Joseph, ex secretario de Estado de los Servicios Sociales en el Reino Unido, quien sostuvo que “los padres que sufrieron en carne propia una o varias formas de privación durante su niñez se convierten en padres de otra generación de niños con privaciones” (citado en Holman, 1978: 117). Brown y Madge (1982) señalan que una investigación posterior promovida por el propio Joseph no pudo confirmar esta creencia.

- **COEFICIENTE DE ENGEL:** Es la razón del gasto en alimentos entre el gasto total que realizan los hogares, expresa cuánto del gasto total corresponde a gasto en alimentos.

- **COEFICIENTE DE GINI:** El coeficiente de Gini es una de las formas de medición de la desigualdad en el ingreso más utilizadas. A menudo es incorporada en los índices de pobreza, por ejemplo en el índice de sen. El coeficiente oscila entre 0, cuando todos tienen el mismo ingreso, y 1, cuando

una persona tiene todo el ingreso. Una interpretación simple e intuitiva del coeficiente de Gini se encuentra en Raskall y Matherson (1992): “Si elegimos al azar dos personas según la distribución del ingreso y si expresamos la diferencia entre sus ingresos como una proporción del ingreso promedio, si además resulta que esa diferencia es –en promedio– dos veces el coeficiente de Gini: así un coeficiente de 0,3 significa que la diferencia esperada entre las dos personas escogidas al azar será del 60% ($2 \times 0,3$) del ingreso promedio. Si el coeficiente de Gini es 0,5 entonces la diferencia esperada sería el propio ingreso promedio”.

- **CULTURA DE LA POBREZA:** Esta teoría surge a partir de estudios desarrollados por Oscar Lewis (1964; 1968) en México, Puerto Rico y Nueva York. Según este autor, las características de la cultura de la pobreza se resumen del siguiente modo: “A nivel familiar, los rasgos más importantes de la cultura de la pobreza son la ausencia de la niñez como etapa especialmente prolongada y protegida en el ciclo vital, la iniciación temprana en las actividades sexuales, uniones libres o matrimonios consensuales, una incidencia relativamente alta de abandono de esposas e hijos, una tendencia hacia hogares femeninos o matriarcales [...] una fuerte predisposición al autoritarismo, falta de privacidad, énfasis verbal en la solidaridad familiar que en realidad raras veces se obtiene debido a la rivalidad entre hermanos, la competencia por bienes escasos y por el cariño maternal. A nivel individual, las principales características son: fuerte sentimiento de marginalidad, impotencia, dependencia e inferioridad. Otros rasgos incluyen: alta incidencia de privación maternal, o comunicación verbal o baja autoestima, confusión de la identificación sexual, carencia de autocontrol, fuerte orientación hacia el presente con una relativamente baja capacidad para posponer las gratificaciones y para planificar el futuro, un sentimiento de resignación y fatalismo, una creencia generalizada en la superioridad masculina, y alta tolerancia a patologías psicológicas de todo tipo” (Lewis, 1968: 53).

Según Lewis, la “cultura de la pobreza” representa la adaptación y la reacción de los pobres a su condición “marginal”. Esta adaptación refleja problemas de integración en la sociedad “moderna”, debido a la migración de zonas rurales y la persistencia de patrones de conducta “rurales” y “tradicionales”. La pobreza aparece asociada con los migrantes y con aquellos que vienen de culturas “subdesarrolladas” –que son consideradas “atrasadas” o constituyen un obstáculo para el “desarrollo”–. Lewis destaca que su tesis se refiere a grupos que no cuentan con una fuerte base étnica o una identidad de clase que sirva de apoyo en situaciones críticas. Este autor argumenta que la cultura de la pobreza tiende a atrapar a la gente en la pobreza, y puede convertirse en algo persistente aun cuando la pobreza hubiera sido aliviada. Su énfasis en las características “personales” ha sido criticada, argumentando que no se trata de una “cultura” de la pobreza (Valentine, 1968).

Álvarez Eguizamón (2002) observa que la concepción de Lewis sobre la cultura de la pobreza ha sido utilizada para justificar un enfoque donde la pobreza es atribuible a los mismos pobres, a sus conductas, personalidad o carácter, y no a las circunstancias en las que están inmersos. Además, el supuesto de que existe una cultura o subcultura de la pobreza basada en la afirmación de atributos negativos o devaluados invisibiliza las causas de la producción y reproducción de la pobreza en términos sociohistóricos o estructurales y culpabiliza a las víctimas.

- **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP:** Se origina en 1958, mediante la Ley 19 de 1958, que crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Posteriormente toma su nombre actual y sus principales funciones desde la reestructuración realizada en 1968.

Esta entidad es un organismo técnico asesor del Presidente de Colombia, en el marco de la Constitución de 1991, y define "operativamente" e "impulsa la

implantación de una visión estratégica" del país en los campos social, económico y ambiental, a través del "diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas" colombianas, el "manejo y asignación de la inversión pública", la "definición de los marcos de actuación del sector privado", y la "concreción" de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno de Colombia.

A nivel institucional del estado colombiano, el DNP es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público, cabeza del Sector Planeación, y depende directamente de la Presidencia de la República.

- **DERECHO INTERNACIONAL:** El desarrollo del Derecho Internacional es uno de los objetivos más importantes de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas, en el preámbulo, establece el objetivo de «crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional».

El Derecho Internacional define las responsabilidades legales de los Estados respecto a su forma de proceder con otros países y al trato que brindan a las personas dentro de las fronteras estatales. Su dominio engloba un ámbito muy amplio de temas de interés internacional, tal como los derechos humanos, los programas de desarme, los delitos internacionales, los refugiados, la inmigración, los problemas de nacionalidad, el trato a los prisioneros, el uso de la fuerza y la forma de actuar en la guerra, entre otros. También regula el patrimonio mundial, como el medio ambiente, el desarrollo sostenible, las aguas internacionales, el espacio exterior, las comunicaciones mundiales y el comercio mundial.

- **DESARROLLO:** Se concibe el desarrollo como la continua transformación de condiciones, patrones o situaciones culturales, políticas, sociales y económicas de una región, sociedad o país considerado subdesarrollado. A menudo la pobreza se relaciona con el subdesarrollo, por lo que debería ser mitigada por medio del desarrollo o de iniciativas de desarrollo.

En un principio, se concebía al desarrollo como un cambio económico gradual que reflejaría la historia económica de aquellos países llamados desarrollados en un esfuerzo por mejorar los niveles de vida de la población y eliminar toda forma de pobreza (Rostov, 1970). Algunos autores ven al desarrollo como la imposición sobre los países subdesarrollados de un modelo de vida particular en el cual “progreso” es equivalente a un proceso único, irreversible e ineludible. Este discurso surgió al principio del período de la posguerra, con el establecimiento de las Naciones Unidas, como parte de la creciente influencia de EE.UU. sobre la geopolítica global (Escobar, 1995; Sachs, 1999; Ferguson, 1997).

En los años cincuenta, se pensaba que el desarrollo y el alivio a la pobreza se lograrían mediante inversiones sustanciales en capital físico e infraestructura (Banco Mundial, 2000: 11). Un aumento en el PBN per cápita en un país determinado era visto como el punto de referencia para medir el progreso. Sin embargo, una serie cada vez mayor de evidencias en los años setenta puso en duda la probabilidad de mitigar la pobreza sólo por medio del crecimiento; en su lugar, se enfatizó un “crecimiento con redistribución” (BID-OVE, 2002: 2). Además, para ese entonces, “factores extraeconómicos” –los llamados aspectos sociales y culturales– jugaban un papel importante en el fomento al desarrollo (Ander-Egg, 1981: 44-45). Para mitigar la pobreza, los programas de desarrollo promovidos por agencias internacionales se enfocaron en quitar los obstáculos relacionados con aspectos mentales, de actitud y de conducta, características que habían sido asignadas a aquellos individuos que se suponía estaban subdesarrollados. Se consideraba que aquellas personas,

culturas y sociedades caracterizadas como sub- desarrolladas estaban en un nivel “inferior” de evolución, de valores y que, por lo tanto, era necesario promover cambios para acomodarlas a los valores culturales “modernos”.

Los enfoques desarrollistas para la “cuestión social” que prevalecieron en las sociedades de América Latina a partir de los años cincuenta y hasta los setenta postulaban que el modelo de desarrollo industrial era el elemento organizador central de los procesos sociales. Esto abarcaba una visión protectora de “universalidad” y de cuidado igual para todos (aunque, en la práctica, el resultado tendía a ser un Estado incompleto de Bienestar) que inspiraba la política social y la creación y operación de sistemas de seguridad que luego serían rechazados y desmantelados por las reformas neoliberales (Ivo, 2005: 85).

En los años ochenta, la realidad mostraba que el desarrollo económico no estaba necesariamente conectado con el desarrollo social; por lo tanto, la noción de desarrollo al más mínimo nivel fue promovida mediante la satisfacción de necesidades básicas mínimas para los pobres a través de la focalización (Álvarez Leguizamón, 2005; Sachs, 1999: 9). Hacia los años noventa, “el pensamiento del desarrollo se ha enfocado en las capacidades y en las libertades como las metas finales” (BID-OVE, 2002: 2), influido fuertemente por el pensamiento de Amartya Sen, para quien la pobreza no sólo refiere a la falta de recursos sino también a la falta de capacidades. A partir de este punto, la nueva etapa del desarrollo se conoce como desarrollo humano. Para Sen, “la expansión de las libertades es (i) *la meta principal* y (ii) *el principal medio* para el desarrollo [...] el enriquecimiento de las libertades humanas debe incluir la eliminación de las privaciones de la persona. Los diversos derechos y oportunidades se agregan a la expansión de la libertad humana y al desarrollo” (2000: 36-37; énfasis en el original). Esta visión sobre la reducción de la pobreza ha sido puesta en duda, dado que las capacidades se promueven en un mundo cada vez más desigual, con una mayor reducción

en las oportunidades, derechos sociales más débiles y, por lo tanto, una limitación a las libertades.

- **DESARROLLO HUMANO:** El desarrollo humano es definido de la siguiente manera por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “Es un proceso mediante el cual se amplía la gama de opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar en el transcurso del tiempo. Pero en todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales son: que la gente viva una vida larga y sana, que tenga conocimientos, y que tenga acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso. Si estas opciones no están disponibles, muchas otras oportunidades continúan siendo inaccesibles [...] Opciones adicionales, altamente valoradas por muchas personas, abarcan desde la libertad política, económica y social, hasta las oportunidades para ser creativo y productivo y para gozar del auto respeto personal y de los derechos humanos garantizados. De manera que el desarrollo humano tiene dos aspectos. Uno es la formación de las capacidades humanas, tales como una mejor salud, conocimiento y habilidades. El otro es el uso que las personas hacen de sus capacidades adquiridas con fines productivos, para el tiempo libre o para ser activos en los asuntos culturales, sociales y políticos [...] El concepto de desarrollo humano es mucho más amplio que las teorías convencionales del desarrollo económico. Los modelos de crecimiento económico se ocupan del crecimiento del PBN más que del mejoramiento de la calidad de las vidas humanas” (PNUD, 1995).

El Índice de Desarrollo Humano (HDI, por sus siglas en inglés) es un índice compuesto basado en tres indicadores: la longevidad, medida por la esperanza de vida al nacer; el logro educacional, medido por una combinación de alfabetización de adultos (dos tercios del peso) y la tasa bruta de matrículas en la enseñanza primaria, secundaria y superior combinada (un tercio del peso); y el nivel de vida, medido por el PIB real per cápita (PPA en

dólares). Sin embargo, en vista de que se elaboró por primera vez en 1990, desde entonces se han realizado varios cambios en la estructuración del HDI (PNUD, 1990; 1995).

- **DESCALIFICACIÓN SOCIAL Y POBREZA:** Con base en la experiencia francesa, Paugam describe a la descalificación social como: “un proceso que reúne progresivamente varios sectores de la población en la esfera de la inactividad profesional y la asistencia social, mientras que aumenta para ellos el riesgo de una acumulación de dificultades e impedimentos así como la probabilidad creciente de experimentar una ruptura de los vínculos sociales” (1993: 31-34).

La descalificación social para Paugam contiene tres elementos:

Fragilidad. Las personas en esta categoría están sujetas a la experiencia del desempleo, los problemas de integración y la pérdida repentina de la vivienda. Se sienten humillados y fracasados, pierden la esperanza de encontrar un lugar y temen caer en más desgracias. No quieren ser considerados beneficiarios de la asistencia social. Buscan mejorar su estatus social.

Dependencia. Las personas en esta categoría, después de intentos en vano y de cursos de capacitación inútiles, no tienen otra opción que la de aceptar el estatus de solicitantes de asistencia. Dependen de la ayuda proporcionada por la sociedad hacia los más pobres. La mayoría desiste de tratar de encontrar un empleo. Justifican su dependencia de la asistencia con el pretexto de sus responsabilidades para con sus hijos, sus problemas de salud y sus dificultades para trabajar. Mantienen vínculos sociales con aquellos responsables de darles ayuda y a menudo intentan cooperar con ellos. Sin embargo, su estatus de receptores de ayuda sigue siendo despreciado socialmente y sólo les permite evitar caer en la miseria.

Crisis. Esto abarca a una categoría de la población que ha acumulado desventajas: falta de empleo, mala salud, vivienda en malas condiciones, falta de ingreso estable o la pérdida de los vínculos con la familia. Se trata de la fase final de la descalificación social, producida por una acumulación de fracasos que conduce directamente hacia la marginalización. Los marginados han perdido la mayoría de sus vínculos sociales, incluyendo aquellos con las personas responsables de su asistencia.

- **DISTANCIA SOCIAL:** Sociológicamente, la posición social de una persona puede ser medida como un índice compuesto por los recursos que la persona controla. La distancia social puede ser definida como la diferencia entre la posición social de dos o más personas.

Los pobres se encuentran en el extremo más bajo de una o varias distribuciones de recursos, tales como ingreso, bienes, educación, vivienda, influencia política, acceso a bienes públicos, etc. La reducción de la pobreza a través de la transferencia de uno o más recursos aumenta la posición social de las personas receptoras de las transferencias, es decir, disminuye al mismo tiempo la distancia social entre los pobres y con respecto al resto de la población.

- **ECONOMÍA SOCIAL:** Si bien existe una variedad de definiciones, perspectivas teóricas y experiencias vinculadas con “la economía social”, esta refiere principalmente a las relaciones de producción y distribución que están organizadas por el principio de solidaridad y no persiguen el lucro. Este último aspecto la distingue de otras formas de producción y distribución. En la actualidad, también recibe otras denominaciones tales como “nueva economía social”, “economía solidaria”, “nueva economía solidaria”, “economía popular” y “economía de los pobres”.

En los inicios del capitalismo, la economía social asumió dos formas distintas:

la primera consistía en la filantrópica, basada en el tutelaje del patrón sobre sus trabajadores (Castel, 1995; Forni et al., 2004), y la segunda estaba vinculada al mutualismo y el cooperativismo. En Europa, la economía social se concibe en la actualidad como un “tercer sector”, en el que persisten valores humanísticos que rechazan la comercialización excesiva. Entre sus principios se encuentran: la organización sin fines de lucro, la gestión democrática, la independencia en relación al gobierno y el otorgamiento de servicios a sus miembros (Eme et al., 2001; CEPES, 2004; Monzón y Defourny, 2004).

En América Latina, la economía social se acerca más a conceptos tales como “economía informal”, “economía a pequeña escala” y “economía de subsistencias”. Al mismo tiempo, se encuentran referencias del concepto en dos nuevos tipos de iniciativas. La primera se relaciona con los discursos de las agencias internacionales que promueven la “participación comunitaria” y las políticas de focalización (PNUD, 1989; PNUD et al., 1990) en las cuales las denominadas “economía de los pobres” o “economía popular” son vistas no como un obstáculo sino como un factor de crecimiento económico. Sonia Álvarez Leguizamón (2002) plantea que, en esta perspectiva, los pobres son vistos como productores que deben auto gestionar y satisfacer sus propias necesidades y deseos a través del reforzamiento de los lazos familiares y de solidaridad tanto de vecindad como en su comunidad, al mismo tiempo que se produce un debilitamiento de las instituciones estatales de protección social. Cita como ejemplo los documentos del PNUD (1988: 46-50) y la CEPAL (1990), donde se subraya el rol principal que tienen en la promoción de una “economía de pobres” o “economía popular” las asociaciones, la capacitación en el sector informal y la comercialización por parte de los auto empleados y de los pequeños emprendimientos. En este sentido, la economía social está siendo incorporada en los programas de reducción de la pobreza y del desempleo de varios países a través de enfoques diversos y cuestionables. En ese contexto, pueden identificarse algunas características comunes: se trata de una “economía social” pensada sólo para los pobres donde se promueven

los lazos de proximidad y la participación comunitaria; se favorecen los contextos locales; y se propone la re institución de una ciudadanía social especial con la ayuda del Estado o de las organizaciones de la sociedad civil.

La segunda promueve una mayor democratización de la sociedad, por medio de una economía mixta en la que se reivindica una ciudadanía autónoma y el valor del trabajo. Sin renunciar al Estado ni a la sociedad civil, subrayan la importancia y la fuerza de una ciudadanía autónoma. En esta economía, observa Coraggio (2004), el ahorro, la acumulación y la inversión son compatibles y necesarios pero no buscan el lucro.

- **EMPOBRECIMIENTO:** El empobrecimiento es el resultado de procesos graduales o de circunstancias repentinas que afectan a individuos, hogares o comunidades. En algunos casos resulta de la degradación de recursos productivos (tierra, pasturas o pesca); caída de precios de las llamadas *commodities* (tales como cosechas, ganado, pescados, mano de obra); falta de trabajo; privación de medios de subsistencia como tierra y agua; y debilitamiento de las redes de solidaridad social. Las hambrunas y el empobrecimiento masivo se asocian también con el debilitamiento o ausencia de titularidades (Sen, 1981). Existen situaciones en las que individuos, hogares y comunidades se empobrecen gradualmente, como el caso de enfermedades crónicas, envejecimiento sin cobertura social o ante la carencia o mal funcionamiento del sistema de seguridad social.

En América Latina, la noción de empobrecimiento fue introducida en algunos estudios, durante la década del noventa, para dar cuenta de las condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad experimentadas por gran cantidad de hogares (Salama, 1999; Tøye, 2004 citados en Barba Solano et al., 2005: 40). En el contexto de implementación de las políticas de ajuste estructural, se pensaba que el concepto permitía dar cuenta de la dinámica de la pobreza y la volatilidad económica y, de ese modo, superar el efecto estático generado por

los estudios basados exclusivamente en mediciones de líneas de pobreza. El empobrecimiento se refiere a la pérdida de ingresos y de cobertura de seguridad social de importantes sectores medios llamados de distinta manera: nuevos pobres, “clase media en transición” o “grupos empobrecidos”, debido a la crisis del desempleo generada por la aplicación del nuevo modelo regional de economía neoliberal (Minujin y Kessler, 1995; Minujin et al., 1995; Murmis y Feldman, 1995).

- **EXPLICACIONES DE LA POBREZA:** Holman (1978) identifica cuatro clases de explicaciones de la pobreza:

- 1) Las explicaciones *patológicas* atribuyen la pobreza a las características propias de las personas que son pobres. Estas incluyen referencias a los individuos, a las características genéticas y a las familias.
- 2) Las explicaciones subculturales dan a entender que los valores de las personas pobres son en algún sentido diferentes a los valores de las demás.
- 3) Las explicaciones sobre los organismos administrativos argumentan que la pobreza resulta del fracaso de las acciones para evitarla por parte de organismos administrativos y, en particular, del Estado. Dado que la pobreza es necesariamente producida por otros factores ajenos a los organismos administrativos, esta no es una verdadera “explicación” de la pobreza.
- 4) Las explicaciones *estructurales* atribuyen la pobreza a las estructuras o al poder, a los recursos o las oportunidades disponibles para los diferentes grupos en la sociedad, así como a la forma en que los procesos sociales crean privaciones o bloquean las oportunidades

para que algunos grupos o individuos escapen de la pobreza. La pobreza estructural puede ser un resultado de las víctimas de una sociedad competitiva (Titmuss, 1968), de la desigualdad, de la desventaja estructurada o del ejercicio del poder.

- **FOCALIZACIÓN:** Es el proceso en el cual las políticas sociales se focalizan hacia ciertos individuos o grupos dentro de una población. En ciertas ocasiones se lo identifica con la selectividad, pero la focalización puede estar basada en criterios distintos a la necesidad, tales como la edad, el sexo, la etnia o la localidad.

De acuerdo a Gilbert et al. (1993), no existen razones para restringir la focalización a las necesidades de un grupo en particular y menos aún de los pobres; es posible, por ejemplo, enfocarse en categorías más amplias de la población como los grupos de padres/madres solteros o los residentes de barrios específicos. Cornia y Stewart (1995), teniendo en cuenta la efectividad de los subsidios alimentarios para ayudar a la población más pobre en los países en desarrollo, no se interesan por una medición precisa, sino por la forma en que la asistencia atiende a las necesidades de los grupos más pobres. Se considera que los subsidios alimentarios son focalizados no sólo porque son exclusivamente para los pobres, sino también porque constituyen una alternativa para el beneficio de aquellos.

El Banco Mundial ha recomendado la “focalización por indicadores”, entendiendo por ello destinar recursos para los efectos colaterales de la pobreza, más que para el problema en sí mismo, sobre la base pragmática de que administrativamente es menos costoso que dirigir recursos hacia individuos (Banco Mundial, 1990: 92). Coady et al. (2003) sugieren que algunos métodos, incluyendo los análisis de pruebas de medios, la focalización geográfica y los programas basados en el empleo, son más efectivos para redistribuir recursos hacia población con bajos ingresos. En

contraste, los programas que se enfocan en población de mayor edad o aquellos que requieren que las comunidades se postulen son menos eficientes y hasta pueden resultar regresivos.

- **GESTIÓN PÚBLICA:** Es la aplicación de todos los procesos e instrumentos que posee la administración pública, para lograr los objetivos de desarrollo o de bienestar de la población y el ejercicio de la función administrativa del gobierno, define la perspectiva que se tiene del país, de esta manera impulsa el modelo social y orienta las acciones del gobierno y de todas las instituciones del Estado.
- **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:** Capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Esta es una condición necesaria de un Estado de derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos –civiles, principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.
- **GRUPOS ETARIOS:** Los sectores etarios están determinados por la edad y la pertenencia a una etapa específica del ciclo vital humano. La clasificación por sectores etarios es la más incluyente de todas en la medida en que todos nacemos, crecemos y envejecemos de manera similar. Del mismo modo, quienes pasan por momentos similares de la vida comparten valores, códigos, símbolos, actividades, prácticas y procesos que determinan sus aportes a la sociedad, los rangos etarios son: Infancia – Adolescencia – Juventud – Adulto – Personas Mayores – Envejecimiento y Vejez.
- **GRUPOS POBLACIONALES:** Comunidades que comparten un origen, una historia, una lengua, y unas características culturales y/o rasgos físicos comunes y mantienen su identidad a lo largo de la historia como sujetos

colectivos. Legalmente en Colombia están reconocidos cuatro grupos étnicos: Afrocolombianos (Incluyen: Afrodescendientes, Negros, Mulatos, Palenqueros), Room o Gitano, Indígenas y Raizales (del archipiélago de San Andrés y Providencia).

- **GRUPOS POR CONDICIÓN:** Hacen referencia a las personas que pueden agruparse en función de sus circunstancias socioeconómicas y condicionantes personales, son grupos de la población que - por sus especiales características - se conciben por el Estado como sujetos de especial protección constitucional. Es decir, Víctimas del conflicto, Personas con Discapacidad y LGTBI.
- **IGUALDAD:** La igualdad alude a la eliminación de cualquier tipo de desventaja que signifique desigualdad. Algunos críticos del principio de “igualdad” social tienden a identificarla con uniformidad o con la eliminación de diferencias. Sin embargo, este no es el significado de la igualdad social. Por ejemplo, la igualdad entre hombres y mujeres o entre etnias no significa que ambas partes tengan que ser idénticas o que todo el mundo debería tener el mismo pasado étnico. Las ventajas o desventajas entre las personas, derivadas de las relaciones sociales, producen desigualdades que se traducen en una mejor o peor situación social. De modo que las “desigualdades en el acceso a la salud” significan no sólo que la población tiene necesidades diferentes, como observa una extensa literatura sobre desigualdades en salud, sino que también existe una fuerte relación entre una salud deficiente, escasez de recursos materiales y las relaciones sociales en que están insertas las personas (Townsend et al., 1988; Smith et al., 2000).

La pobreza es percibida a veces como una expresión de la desigualdad. Por ejemplo, la distancia económica entre las personas define a la pobreza en términos de desigualdades relativas al control y acceso a recursos. Otras perspectivas consideran a la pobreza como producto de la desigualdad. Las

desigualdades más importantes se refieren al ingreso, riqueza, clase social, género y origen étnico. Sin embargo, no son los únicos tipos de desigualdad. Para algunos autores, parte del viraje de la izquierda en el análisis social desde la crisis del marxismo se ha debido a la creciente importancia que tienen en el mundo contemporáneo la diversidad y la diferencia como factores clave en la construcción de las desventajas. Las desventajas pueden deberse a muchas otras razones como la edad, la nacionalidad, la religión, la discapacidad y la condición sexual.

Las políticas a favor de la igualdad pueden ser de tres tipos:

- 1) *Igualdad en el tratamiento*. La gente es tratada con igualdad cuando no existen entre ellos desventajas, sesgos, prejuicios u opresión. Este tipo de igualdad no es sinónimo de homogeneidad en el trato.
- 2) *Igualdad de oportunidades*. Hace diferencia entre políticas orientadas a asegurar ciertos objetivos “metas” y otras que buscan asegurar ciertos “medios” (1981). La igualdad de oportunidades orientadas al logro de objetivos asegura que la gente pueda participar de manera equitativa, en un medio competitivo, para alcanzar dichos objetivos. La igualdad de oportunidades está asociada a la idea de movilidad social y al principio que sustenta una carrera abierta de las capacidades. La igualdad a la que se refirió la Declaración de los Derechos del Hombre proclamada por la Revolución Francesa responde a este tipo. La población tiene derecho a cambiar su estatus, su posición social o sus oportunidades de vida sin que nadie se lo impida. La igualdad de oportunidades referida a medios requiere el acceso a un abanico de medios o seguridad básica, para poder competir en igualdad de condiciones.
- 3) *Igualdad de resultados*. Se trata de una idea que no está basada en

la igualdad de oportunidades ni de medios. Por el contrario, su supuesto es que para alcanzar ciertos objetivos sólo se deben asegurar ciertos derechos humanos y establecer condiciones básicas para una vida humana digna. Vlastos sostiene un argumento a favor de una distribución desigual de los recursos. Afirma que existen necesidades básicas que son iguales para todos en una sociedad y época determinadas, “en las que podría resultar necesario tener una distribución desigual de los recursos con el fin de nivelar los beneficios en caso de que existan necesidades diferenciadas” (en Bobbio et al., 1994: 778).

- **INCIDENCIA:** Es el porcentaje de la población o de un grupo de población específica que padece algún tipo de carencia económica o social.
- **ÍNDICE DE LA TENDENCIA LABORAL DE LA POBREZA (ITLP):** Índice que muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Si el índice sube, significa que aumenta el porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo.
- **ÍNDICE DE PRIVACIÓN SOCIAL:** Índice construido para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. Es decir, es el número de carencias que tiene una persona (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación).
- **INTENSIDAD DE LA POBREZA EXTREMA:** Se define como el producto de la incidencia de la pobreza extrema (porcentaje de población pobre extrema) y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre extrema.

- **INTENSIDAD DE LA POBREZA:** Se define como el producto de la medida de incidencia de la pobreza (porcentaje de población pobre) y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre.
- **LÍNEA DE BIENESTAR:** Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.
- **LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO:** Valor monetario de una canasta alimentaria básica.
- **LÍNEA INTEGRADA DE POBREZA:** Este término ha sido utilizado para describir una línea de pobreza que recopila y combina información de varias fuentes y no depende de un solo indicador como el de ingreso. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado en el Chile urbano una medida donde se combinan requerimientos alimentarios mínimos junto con una variedad de indicadores: “por ejemplo, el sistema de alcantarillado, la disponibilidad de agua y de electricidad, el tipo de vivienda, el estándar de este tipo de construcción de la vivienda y el hacinamiento” (United Nations, 1994).
- **LÍNEAS DE POBREZA SUBJETIVAS:** Estas líneas de pobreza también son conocidas como método *proxy* del ingreso (Veit-Wilson, 1987) o líneas de pobreza consensuadas (para una discusión sobre el tema, ver Walker, 1987; Halleröd, 1995a). Las líneas subjetivas de pobreza son el producto de las opiniones de la población (obtenidas mediante encuestas) acerca del nivel de ingreso mínimo con el cual se puede vivir “decentemente”. La principal ventaja de este método se basa en que la fijación del nivel de la línea de pobreza no está establecida por los expertos sino que es definida por la propia sociedad. A veces se apela al uso del término “subjetivo” para referirse a esta medida, pero resulta engañoso, puesto que esta línea de pobreza busca identificar un nivel de la canasta de consumo básico y de los recursos requeridos, que

resultan de “consensos” estadísticos que se basan en “normas” llamadas sociales, fijadas a partir de la media del conjunto de las opiniones individuales, por lo que no se podría hablar de cuestiones subjetivas ni de consenso, sino más bien de las opiniones de una media estadística que no tiene nada que ver con el consenso ni con lo subjetivo.

Se considera que este método, en la mayoría de los casos, fija la línea de pobreza en un nivel relativamente alto. Deleeck et al. (1988) sostienen que con un nivel tan alto de línea de pobreza sería muy difícil afirmar que los hogares que se encuentran por debajo sean pobres, si a esto se asocia que los pobres son excluidos socialmente (ver exclusión). Para otros autores, sería más apropiado hablar de niveles de “inseguridad de subsistencia”, según opiniones medias de la población, más que de pobreza, para referirse a situaciones en las cuales los hogares enfrentan dificultades para alcanzar los estilos de vida promedio o socialmente compartidos de una sociedad dada.

Estos métodos, asociados a encuestas de opinión, utilizan siempre una pregunta acerca de la opinión de los encuestados sobre el ingreso mínimo requerido para vivir “decentemente” o “apropiadamente” o para poder “afrontar” la situación. La forma en que se realiza la pregunta varía en los distintos estudios que se han llevado a cabo. Estudios empíricos muestran que el valor de las estimaciones aumenta proporcionalmente a los ingresos reales del hogar o el individuo (Citro y Michael, 1995). Por esta razón, las líneas subjetivas de pobreza tienden a fluctuar dependiendo de los cambios en el nivel de vida del grupo de referencia. En el caso en que se hayan producido aumentos en el nivel de vida de los ancianos, estos tienden a responder mencionando un ingreso mínimo necesario más alto que el que ya poseen, mientras que durante los períodos de crisis las aspiraciones manifestadas en encuestas de este tipo tienden a disminuir. Se cree por lo tanto que estas líneas no resultan muy útiles para fines comparativos, debido a las significativas variaciones en la situación socioeconómica entre regiones y

países.

Se han desarrollado, en forma independiente, dos métodos subjetivos. El primero es el de Kapteyn, Van Praag y otros, denominado método SPL (por sus siglas en inglés, *subjective poverty line*) (Van Praag et al., 1980), y el otro es el llevado a cabo por Deleeck et al. (1988) llamado línea CSP (por sus siglas en inglés, *Centre for Social Policy Poverty Line*). En ambos estudios las ideas básicas son las mismas, no así la operacionalización de las dimensiones.

Para obtener el nivel de ingreso, ambos estudios asumen que sólo los hogares que pueden equilibrar apenas su presupuesto (aquellos que están en el borde de la inseguridad de los medios de subsistencia) son capaces de realizar una estimación correcta acerca de cuál es el nivel de ingresos necesario para participar en un nivel de vida considerado “normal”. Se considera que las opiniones de hogares cuyos ingresos están por encima o por debajo del nivel mínimo podrían estar sesgadas para estos fines, debido a las diferencias en estilos de vida y recursos.

- **MEDICIONES DIRECTAS E INDIRECTAS DE LA POBREZA:** Ringen (1985; 1987; 1988) diferencia entre los enfoques de la pobreza directos e indirectos, tanto para su conceptualización como para su medición. Sugiere que generalmente los estudios de la pobreza combinan una definición directa de la pobreza con una medición indirecta, lo que “produce una inconsistencia lógica entre la definición y la medición [...] invalidando las estadísticas” (Ringén, 1988: 351). Los investigadores de la pobreza afrontan el desafío de “restablecer la correspondencia entre definición y medición” (Ringén, 1988: 360). Sin embargo, en un trabajo posterior, Ringén (1995), en contraste con la posición asumida en sus trabajos previos, sugiere que las medidas indirectas del bienestar son preferibles a las directas.

Mientras la distinción entre mediciones y definiciones directas e indirectas se ha incorporado en el vocabulario de los estudios sobre pobreza, Ringen las caracteriza de diferentes formas en distintas etapas de sus estudios. Por ejemplo, sugiere que definir directamente la pobreza significa afirmar que “la gente es pobre si tiene un *estilo de vida* que está por debajo de [algún] nivel mínimo estandarizado, independiente de lo que ha producido dicho *estilo de vida*”, mientras que definir indirectamente la pobreza significa definirla por la falta de “recursos, capacidades, o derechos necesarios para alcanzar lo que se define como un nivel mínimo de vida” (Ringen, 1987: 145- 146; énfasis propio).

Los conceptos directos “definen el bienestar en términos de bienes ‘intrínsecos’, tales como el consumo o la calidad de vida” (Ringen, 1988: 355), mientras que los conceptos indirectos definen el bienestar en términos de recursos que no tienen valor intrínseco, pero que pueden utilizarse para producir o adquirir cosas de valor intrínseco.

“La pobreza puede ser definida y medida tanto directamente (en términos de consumo) como indirectamente (en términos de ingresos)” (Ringen, 1988: 351). Los enfoques directos para medir el bienestar hacen uso de información vinculada al resultado de las opciones tomadas por las personas, “mientras que los enfoques indirectos hacen uso de la información que describe las opciones que las personas pueden realizar” (Ringen, 1995: 7).

El concepto directo de bienestar “no es un concepto alternativo al ingreso, sino un concepto más amplio que incluye al ingreso” (Ringen, 1985: 104). Ringen sugiere insistentemente que “el concepto de privación relativa es un concepto directo de pobreza” y “la subsistencia mínima es un concepto indirecto” (1987: 152). Kohl (1996) cuestiona la veracidad de las afirmaciones de Ringen cuando clasifica las definiciones de privación relativa, tal como propone Townsend (1979), bajo “conceptos directos de pobreza”, arguyendo que

Townsend se refiere a la carencia de recursos como la causa determinante de la imposibilidad de participar en actividades sociales llamadas normales. Se podría entonces aportar una reflexión en esta línea con respecto a la clasificación que hace Ringen del “concepto de subsistencia mínima [...] desarrollado por Seebom Rowntree como un concepto indirecto de pobreza” (Ringen, 1987: 146). La definición de pobreza primaria de Rowntree (1901) considera tanto a “las necesidades mínimas para el mantenimiento de la eficiencia física” como a los “ingresos” requeridos para satisfacer esas necesidades. Para Ringen (1988: 361), la combinación del estilo de vida (o de consumo) con indicadores de recursos es a veces presentada como un “paso cauteloso” hacia una medición directa, aunque “no se llegue a una verdadera medición directa”. A pesar de eso, afirma en otra obra que esta combinación es coherente con una explicación de la pobreza que “no elige” entre abordajes directos e indirectos, pero que en cambio la define “como una combinación de ambos” (Ringen, 1987: 146).

La distinción realizada por Ringen se ha difundido considerablemente en la literatura sobre pobreza (ver, por ejemplo, Callan et al., 1993; Halleröd et al., 1997; McGregor y Borooah, 1992; Nolan y Whelan, 1996; Van den Bosch, 1993). Para algunos autores, el principal debate que atraviesa a las investigaciones sobre la pobreza consiste en “estudiar la carencia de bienestar indirectamente a través de los ingresos u otros recursos, o directamente a través de las condiciones de vida o el consumo” (Kangas y Ritakallio, 1995: 1).

- **MORTALIDAD INFANTIL:** En 1994, había aproximadamente 2 mil millones de niños en el mundo, de los cuales el 87% vivía en países llamados en “desarrollo” (ONU, 1995). Los niños, en los países ricos, no mueren a causa de enfermedades evitables que, en cambio, son la causa principal de las muertes de los niños en países pobres. El sarampión, la diarrea, el paludismo, la neumonía y la desnutrición no producen la muerte de niños en los países “industrializados”. Por el contrario, estas son las cinco causas más importantes

que matan cada año a más de 8 millones de niños en los países “en desarrollo” y representan dos tercios del total de la mortalidad en menores de cinco años (Sharma y Tulloch, 1996). Aunque los cuadros estadísticos que enuncian las causas de mortalidad infantil se expresan en general en términos de enfermedad, la mortalidad infantil habitualmente es el resultado de desnutrición vinculada con enfermedades. Los niños ricos, fuertes y bien nutridos, con acceso a una buena alimentación y a agua potable, en raras ocasiones mueren, aun cuando contraigan sarampión o diarrea.

Los costos para la prevención de la mortalidad infantil son relativamente bajos. Durante los últimos quince años, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han encabezado un esfuerzo importante, trabajando con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) para reducir la mortalidad infantil por enfermedades evitables. Las vacunaciones se han extendido desde el 25% hasta casi el 80% de los niños del mundo en desarrollo, previniendo anualmente más de 3 millones de muertes por difteria, sarampión, tos ferina y tétanos. Los casos de polio se han reducido de 400 mil anuales a menos de 100 mil.

La técnica conocida como terapia de rehidratación oral (TRO) ha sido puesta al alcance de la mayoría de las comunidades pobres a partir de 1980, evitando aproximadamente un millón de muertes al año debido a la deshidratación diarreica. Desde entonces, las estadísticas muestran un progreso sostenido en la disminución de la desnutrición vinculada con la carencia de nutrientes específicos como la vitamina A y el yodo, cuya carencia es crucial para contraer ciertas enfermedades. Este tipo de desnutrición es una de las causas de mortalidad infantil de entre uno y tres millones de niños al año. El progreso obtenido en menos de una generación ha reducido a 5 millones la mortalidad infantil anual y ha evitado que aproximadamente 750 mil niños resulten discapacitados por enfermedades. Según Sharma y Tulloch (1996), esto

representó uno de los logros más importantes de la segunda mitad del siglo XX.

- **MORTALIDAD MATERNA:** La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), revisaron en 1995 sus estimaciones de mortalidad y morbilidad materna. De estos datos, se estimó que cerca de 585 mil mujeres mueren durante el embarazo y el parto, y que 15 millones sufren lesiones e infecciones cada año. Además, se sabe que existen varios cientos de millones de mujeres que han padecido o están padeciendo consecuencias no atendidas de lesiones no tratadas durante el embarazo y el parto (Adamson, 1996).

La OMS define la mortalidad materna como aquella muerte que ocurre durante el embarazo o dentro de los 42 días subsiguientes al parto por causas relacionadas con el embarazo o agravadas por este y su tratamiento. Las principales enfermedades mortales en esta circunstancia son las hemorragias, las infecciones, la toxemia, el trabajo de parto interrumpido y los abortos no profesionales, que producen el 75% de las muertes maternas. Si se centra la atención sólo en las últimas horas de vida, no se pueden conocer ni comprender en forma acabada las causas de la mortalidad materna. En muchos de los países llamados en “desarrollo”, las tasas de mortalidad materna son más altas en las áreas rurales que en las urbanas, debido generalmente a un tema crucial: la falta de acceso a servicios hospitalarios para partos rutinarios o de emergencias (Armstrong y Royston, 1989; Armstrong, 1990).

La mayoría de las mujeres que mueren o sufren lesiones por falta de atención durante el embarazo o el parto son pobres; por ello, estas tasas son las más disímiles entre los indicadores de salud pública entre países. En algunos, las tasas son 200 veces más altas que las de países europeos y EE.UU. La muerte durante el parto, en países en desarrollo, representa cerca de un

cuarto de las muertes de mujeres en edad fértil, mientras que esta cifra para EE.UU. es menor al 1%. El alivio a la pobreza no resuelve el problema; una buena planificación familiar y atención obstétrica podrían reducir rápidamente el riesgo de mortalidad materna. En el Reino Unido, con anterioridad a 1930, la disminución de la mortalidad materna fue pequeña a pesar de los rápidos avances en los indicadores de salud, nutrición, educación e higiene. Debido a la práctica obstétrica profesional y a las condiciones de salubridad de los partos, se produjeron disminuciones sustanciales en la mortalidad materna. La atención obstétrica de alta calidad también es importante para reducir la mortalidad infantil, ya que cerca de la mitad de todas las muertes infantiles ocurren durante el primer mes de vida y la mayoría de ellas, en la primera semana.

- **NECESIDADES BÁSICAS:** La idea de “necesidades básicas” reapareció en los debates sobre el desarrollo en la década del setenta, aunque tiene una historia mucho más larga (ver, por ejemplo, Drewnowski y Scott, 1966; Drewnowski, 1977). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que las necesidades básicas incluyen dos elementos: “En primer lugar, refieren a requerimientos mínimos de una familia para su consumo: alimentación adecuada, vivienda y ropa así como ciertos muebles y equipamiento del hogar. En segundo lugar incluyen aquellos servicios esenciales suministrados generalmente en forma comunitaria tales como: agua potable, servicios sanitarios, transporte y salud pública, educación e infraestructura y servicios de tipo cultural. Es conveniente contextualizar el concepto de necesidades básicas en el marco del desarrollo socioeconómico de una nación y de las relaciones más globales en las que está inmersa. Bajo ninguna circunstancia se debería considerar a las necesidades básicas como lo mínimo necesario para la subsistencia. También es conveniente ubicar a las necesidades básicas en el contexto de la independencia nacional, la dignidad de los individuos y de los pueblos y de su libertad para trazar su destino sin interferencia” (OIT, 1976: 243; ver también OIT, 1977).

Esta perspectiva, más que hacer hincapié en las necesidades individuales y familiares para la supervivencia física, pone énfasis en las necesidades de las comunidades locales como un todo. El uso de indicadores sobre acceso a servicios públicos es la base de la medición de las llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). “Las NBI se refieren a las manifestaciones materiales que ponen en evidencia la falta de acceso a ciertos servicios como vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud, entre otras” (Golbert y Kessler, 1996: 10-11). El Índice de Necesidades Básicas que ha diseñado el fondo internacional para el desarrollo agrícola está compuesto por un índice de educación y otro de salud.

El concepto de las “necesidades básicas” ha sido profusamente utilizado en varios planes nacionales (ver, por ejemplo, Ghai et al., 1977; 1979) y también en informes internacionales (ver, por ejemplo, UNESCO, 1978; Brandt, 1980). En los debates sobre el desarrollo, las necesidades básicas se vinculan con el enfoque del desarrollo humano, que intenta superar las limitaciones de las perspectivas del desarrollo basadas meramente en aspectos económicos. En este abordaje se subraya tanto la importancia de una producción eficiente e intensiva en mano de obra, como la necesidad de reducción de la pobreza a través de la provisión y prestación de servicios públicos tales como la provisión universal en educación, servicios de salud, agua potable y planificación familiar. En la práctica, los gobiernos han dirigido sus iniciativas principalmente sobre los servicios básicos y lo han hecho, la mayoría de las veces, a través de enfoques y acciones estatales centralizados. A pesar de ello, estas iniciativas han sentado las bases para políticas más integrales orientadas al desarrollo humano.

La idea de necesidades básicas, en términos conceptuales, podría ser vista como una ampliación del concepto de subsistencia. Por otra parte, quienes promueven el concepto de necesidades básicas han tenido dificultades para elaborar criterios aceptables respecto a la elección y definición de las

dimensiones a incluir. Las necesidades de la población, en realidad, son difíciles de definir apropiadamente con la sola referencia a las necesidades físicas de los individuos, los suministros materiales y los servicios más elementales requeridos por las comunidades locales. Por otra parte, la identificación de las necesidades depende de los supuestos que se tengan acerca del desarrollo y el funcionamiento de las sociedades. Particularmente también depende de cómo se concilia la organización de los mercados con la organización de los servicios públicos y del bien común.

En los países llamados desarrollados, la idea de subsistencia ha sido empleada por los teóricos liberales para justificar los límites a la intervención estatal, de modo que la pobreza resulta aceptable y se reconcilia con el individualismo y el espíritu del libre mercado, valores que son considerados las bases del pluralismo liberal. Esta idea es vista como restringida y restringente. Mientras que las necesidades básicas se popularizan entre las agencias internacionales, algunos países han considerado que el apoyo de los países ricos a las necesidades básicas representa una operación política para desviar la atención sobre la necesidad de cambiar las políticas internacionales e instrumentar un “nuevo orden económico mundial”.

- **PERFIL DE LA POBREZA:** Las guías del PNUD para la construcción de perfiles plantean lo siguiente: los perfiles de la pobreza son herramientas analíticas que resumen información relacionada con la pobreza e intentan dar respuesta a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Quiénes se definen como pobres?
- 2) ¿Dónde viven?
- 3) ¿Cuáles son las principales características de la pobreza?

4) ¿Por qué son pobres?

Estas guías no se diferencian demasiado de otros modos de investigar la pobreza. Un perfil de pobreza es un conjunto de información descriptiva, generalmente en forma de indicadores agregados, que resume la distribución y la incidencia de la pobreza en un área o grupo determinado. El perfil “muestra cómo una medida agregada de pobreza puede ser descompuesta en medidas de pobreza para varios subgrupos de la población, por ejemplo por género, área de residencia, sector de empleo, nivel educacional o grupo étnico” (ONU, 1995). Según Lok-Desallien (2004) “los perfiles de la pobreza deberían proporcionar información sobre la incidencia, la profundidad y la severidad de la pobreza”, aunque otros consideran que estas guías no se distinguen demasiado de otras maneras de medir la pobreza.

- **POBREZA:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
- **POBREZA ABSOLUTA:** El concepto de pobreza absoluta es controversial. Las definiciones varían considerablemente, pero por lo general domina la idea de la satisfacción de las necesidades fisiológicas del individuo. Las definiciones sobre pobreza no hacen referencias al contexto social o las reglas sociales y, por lo general, se alude a las necesidades físicas básicas de subsistencia sin incluir a las necesidades sociales. Las definiciones de pobreza absoluta suelen caracterizarse por establecer nociones prescriptivas basadas en las “afirmaciones” hechas por los expertos acerca de las necesidades mínimas de la población.

La Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, suscripta por los gobiernos de 117 países, incluyó la siguiente definición de pobreza absoluta: “La pobreza absoluta es una condición caracterizada por la severa carencia de necesidades humanas básicas, que incluyen alimento, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No depende sólo del ingreso, sino también del acceso a servicios sociales” (ONU, 1995).

Amartya Sen y Peter Townsend debatieron detalladamente sobre las virtudes del enfoque de pobreza absoluta. Sen sostenía que “existe un núcleo irreducible en la idea de pobreza. Si hay evidencias de hambre e inanición, entonces hay pobreza, independientemente de cualquier situación relativa”. Ejemplos de este núcleo absoluto son las necesidades de “satisfacer requerimientos nutricionales, [...] impedir las enfermedades evitables, tener un techo, estar vestido, poder viajar, recibir educación [...] vivir sin vergüenza” (Sen, 1983).

Townsend (1985) argumenta, sin embargo, que este núcleo absoluto es relativo a cada sociedad. Los requerimientos nutricionales dependen de los tipos de trabajo de la población durante diferentes períodos históricos y distintas culturas. Las enfermedades evitables dependen del nivel de la tecnología médica. La idea de vivienda es relativa no sólo al clima sino también a los fines que cada sociedad destina. La vivienda incluye nociones de privacidad, espacio para cocinar, trabajar y jugar; también nociones que dependen en algún grado del contexto cultural, tales como percepciones sobre el confort térmico y la segregación de ciertos miembros de la familia, así como de las diferentes funciones que se realizan en una vivienda.

Gran parte del debate sobre pobreza absoluta versus pobreza relativa gira en torno a definiciones semánticas. Sen (1985) afirma que “este carácter absoluto no significa permanecer constante en el tiempo, ni invariabilidad entre

diferentes sociedades, ni un énfasis en alimentación y nutrición. Este enfoque es más bien una manera de juzgar la privación de una persona en términos absolutos (en el caso de estudios sobre la pobreza, en términos de ciertos niveles absolutos mínimos específicos), más que en términos puramente *relativos* comparados con los niveles disfrutados por otros en una sociedad”.

Esta caracterización de lo “absoluto” en la pobreza, basada en su carácter invariable, se distingue de la definición de pobreza absoluta adoptada por la OECD (por sus siglas en inglés, *Organization for Economic Cooperation and Development*) como “un nivel de necesidad mínima por debajo del cual las personas se consideran pobres, para fines de interés social y gubernamental, y que no cambia en el transcurso del tiempo” (1976: 69).

Townsend y Gordon (1991) argumentan que si la pobreza absoluta no es invariable en el tiempo ni entre sociedades, los conceptos de pobreza absoluta y relativa resultan indistinguibles desde un punto de vista operacional. Es decir, en una investigación social pueden emplearse los mismos métodos y criterios para medir tanto la pobreza absoluta como la pobreza relativa. Sin embargo, en algunos debates, en especial en América Latina, la distinción continúa ejerciendo una considerable influencia en la construcción de mediciones de la pobreza, que frecuentemente están basadas en conceptos de subsistencia.

- **POBREZA ESTRUCTURAL:** Las perspectivas estructurales de la pobreza la explican sobre la base de las estructuras sociales o económicas. Por lo general, se entiende a la pobreza como el resultado de los patrones de desigualdad (incluyendo clase, raza, género y desigualdades geográficas), como así también de las estructuras de poder, incluyendo las estructuras económicas, políticas y de elite. En el marco de la economía global, los países en desarrollo pueden considerarse en una posición de desventaja estructural, también denominada dependencia estructural. Es así que la pobreza

estructural alude a la pobreza que es modelada por la estructura social o económica. El concepto da cuenta de situaciones o condiciones de largo plazo, pero, en momentos en los que la estructura produce situaciones marginales o precarias, también puede explicar la dinámica y la transitoriedad de la pobreza.

Existen dos perspectivas principales. La primera es cercana a los estudios anglosajones sobre el desarrollo y consiste, principalmente, en enfoques econométricos y análisis de “sustento”. El foco está puesto sobre la pobreza crónica y se la entiende como la falta de acceso a ingresos y recursos básicos. Los pobres crónicos (ver pobreza crónica) son aquellos que sufren pobreza durante largos períodos de tiempo, cuyos niños seguramente seguirán siendo pobres, y son además los menos beneficiados por el crecimiento económico y las iniciativas de desarrollo nacional e internacional. Esta perspectiva, muy influyente en investigación sobre pobreza en África y América Latina, ha procurado ir más allá de las limitaciones de estudios estáticos sobre pobreza mediante la construcción de una imagen secuencial de encuestas longitudinales sobre aumentos o descensos en el bienestar (Øyen et al., 1996).

La segunda perspectiva analiza a la pobreza como un fenómeno multidimensional y estructural. La pobreza estructural es resultado de procesos de largo plazo de desigualdad, exclusión persistente, concentración del poder económico, falta de acceso a recursos políticos, así como de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, sociales y políticos básicos. Un grupo de investigadores de Tailandia ha asociado la pobreza estructural con la privación de los derechos a los recursos –acceso a tierra, agua, medios de comunicación, toma de decisiones políticas, así como el derecho a la autoexpresión cultural cotidiana (Hassarungsee y SAWG, 2001)–. Dos factores contribuyen a esta falta de acceso: la gestión centralizada de los recursos por parte del Estado, cuyos principales objetivos son la generación

de ganancias y la especulación de la propiedad; y la pérdida por parte de los pobres de su poder de negociación y de su acceso a la toma de decisiones políticas en áreas que afectan sus vidas. Si la pobreza estructural refleja una estructura política opresiva, la desaparición de la opresión por medio de una distribución equitativa de recursos a toda la población y sectores deberá restablecer el equilibrio (Sachs, 1993). Más aún, entender la pobreza estructural desde este punto de vista es luchar contra una vieja cultura del conocimiento, tanto como promover y construir un nuevo conocimiento sobre la pobreza.

En este sentido, en África existen dos explicaciones alternativas de la pobreza estructural. La primera la considera como el producto de una política de poder que mantiene el control sobre los recursos (políticos, naturales o de cualquier otro tipo) a expensas de los derechos de los ciudadanos a través de una explotación despiadada, el nepotismo y el clientelismo. Este punto de vista critica la adopción de un enfoque despolitizado sobre la pobreza, dado que las “necesidades” apolíticas de las “víctimas” ocultan los verdaderos temas de derechos y de justicia. Esto también significa recomendar políticas que no sólo atiendan las necesidades inmediatas de los pobres: “La erradicación de la pobreza requiere más que la simple provisión de comida, el hacer pozos, donar semillas y herramientas agrícolas, u ofrecer asistencia técnica. En efecto, para atacar las causas de la pobreza se deben afrontar problemas de política, justicia y derechos” (Dixon, 2002).

El segundo enfoque busca dar cuenta de la pobreza de larga duración. No sólo se trata de una cuestión de privación de recursos y de falta de acceso al empleo, ya que la pobreza estructural tiene “una conexión con las importantes complejidades de las relaciones sociales y de poder”. El argumento postula una “mirada más atenta a la dimensión estructural subyacente que mina el esfuerzo de la población por escapar de la pobreza”. Se trata de prestar atención a “las interacciones entre pobreza de recursos, falta de efectivo,

inseguridad laboral y desempleo [...] y su sometimiento a las relaciones de explotación”, así como a la historia autoritaria y profundamente racista de algunos países en África (Du Toit, 2005).

- **POBREZA EXTREMA:** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

No existe un acuerdo sobre el término “pobreza extrema”. Entre las distintas definiciones, se la asocia con insatisfacción de necesidades mínimas de subsistencia (Commission on Human Rights, 1994), con la negación de titularidades básicas (Hunt, 1994) y con la experiencia de exclusión. El Banco Mundial define la pobreza extrema en términos de un ingreso menor a los 275 dólares anuales.

Para Boltvinik (1990; 1991), la pobreza extrema alude a la situación de aquellos hogares que, aun cuando destinan todo su ingreso a la alimentación, no pueden satisfacer sus necesidades en este rubro. Esto se debe a que los alimentos no pueden ser consumidos sin antes haber sido preparados, para lo cual se requiere al menos combustible y algunos utensilios de cocina; porque la comida no se consume directamente de la cacerola, se requieren como mínimo algunos utensilios para consumirla; porque la desnudez en lugares públicos es una ofensa que se castiga en muchos países y porque, sin alguna forma de transporte, es imposible llegar al trabajo, al menos en ciudades grandes para mencionar sólo algunas de las contradicciones más obvias.

- **POBREZA PRIMARIA Y SECUNDARIA:** Estas ideas fueron introducidas en 1899 por Seebohm Rowntree en su estudio sobre las condiciones sociales en

York, Inglaterra. Rowntree desarrolló lo que ahora se denomina subsistencia de la pobreza y definió a los pobres como aquellas personas “que viven en necesidad y miseria obvia” (Rowntree, 1901). Además, los pobres fueron subdivididos en:

- 1) Aquellos en pobreza primaria: familias cuyos ingresos totales eran insuficientes para la reproducción meramente biológica de sus integrantes.
- 2) Aquellos en pobreza secundaria: familias cuyos ingresos totales hubieran sido suficientes para la reproducción meramente biológica de sus integrantes, de no ser porque una parte de los mismos era absorbida por otros gastos útiles o superfluos. Rowntree mostró que casi la mitad de la clase trabajadora inglesa era pobre y entre ellos un tercio tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza primaria que, en sí misma, era una línea de pobreza muy severa, situación que Rowntree describió del siguiente modo: “Comprendamos de forma clara lo que significa la reproducción meramente biológica. Una familia que vive dentro de la escala primaria nunca podrá gastar un centavo en boletos de tren o autobús. Nunca podrá ir al campo a menos que vaya a pie. Nunca podrá comprar ni un periódico de medio centavo ni gastar un centavo en comprar un boleto para un concierto popular. No podrá escribir cartas a hijos ausentes, ya que no pueden pagar el sello de franqueo. Nunca podrá hacer ninguna contribución a su iglesia o parroquia, ni dar ninguna ayuda a un vecino que les cueste dinero. No puede ahorrar ni tampoco integrarse a un club o a un sindicato, porque no puede pagar las cuotas requeridas. Los hijos no podrán contar con dinero en el bolsillo para muñecas, canicas o golosinas. El padre no podrá fumar tabaco ni tampoco tomar cerveza. La madre no podrá comprar nunca ropas bonitas para ella ni para sus hijos; el tipo de guardarropas

familiar, así como la dieta familiar, debe ser administrado por la regla de ‘no podrá comprarse nada, excepto aquello que sea absolutamente necesario para la manutención de la salud física’ y lo que se compre podrá ser de lo más sencillo y más económico” (Rowntree, 1901).

Veit-Wilson (1986) sostuvo que el trabajo de Rowntree fue a me nudo malinterpretado, como si apoyara una concepción absoluta de pobreza: “una distinción clara entre pobreza y el nivel de ingreso de la pobreza primaria recorre el trabajo de Rowntree desde el principio (siendo la pobreza una condición relativa que se expresa en los estilos de vida visibles). Es de vital importancia comprender claramente cómo Rowntree reconoció la naturaleza relativista de la línea de pobreza primaria y su creencia de que tal estándar no era, en un sentido general, científicamente absoluto”.

El estándar de pobreza primaria se proponía principalmente ubicar la existencia de la pobreza más allá de toda discusión; la apelación a la pobreza secundaria no era para sugerir que tal pobreza era menos seria o real, sino para incluir a aquellos que, en la práctica, también estaban experimentando pobreza. Rowntree (1901) afirmaba que “el punto en el cual la ‘pobreza primaria’ pasa a ser ‘pobreza secundaria’ es en gran medida una cuestión de opinión, dependiendo del estándar de bienestar que se considere necesario”.

- **POBREZA RELATIVA:** La pobreza relativa concibe a la pobreza en términos de su relación con estándares existentes en la sociedad. Esta puede ser entendida, en primer término, vinculada a la desigualdad. Roach y Roach (1972: 23), por ejemplo, definen la pobreza relativa como un estándar aplicable al “segmento más bajo de la distribución del ingreso” en una sociedad. El estudio de ingresos de Luxemburgo, por ejemplo, mide la pobreza como una proporción del ingreso promedio disponible per cápita (Smeeding et al., 1990) (ver distancia económica). Townsend se refiere a la

pobreza como una forma de privación relativa: “la ausencia o insuficiencia de las dietas, comodidades, estándares, servicios y actividades que son comunes o habituales en una sociedad” (Townsend, 1979: 915). Esto último se ha convertido en el modelo dominante del discurso sobre pobreza relativa.

La pobreza relativa tiene dos elementos fundamentales. El primero es el supuesto de que la pobreza está socialmente definida, lo contrario a la posición comúnmente atribuida a los defensores de la pobreza absoluta. El segundo elemento es el uso de métodos comparativos para determinar la pobreza mediante la comparación y contraste respecto de otras personas no pobres en la sociedad. De ese modo, la pobreza es identificada con la desventaja y la desigualdad.

- **POBREZA MODERADA:** Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
- **POBREZA MULTIDIMENSIONAL:** Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicas y sociales en su concepción y definición.
- **POBREZA POR INGRESOS:** Estimaciones realizadas anteriormente para la medición de la pobreza. Estas estimaciones cambiaron debido a que la Ley General de Desarrollo Social pide que la medición de la pobreza en el país se lleve a cabo con un enfoque multidimensional. La pobreza por ingresos consiste en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas alimentaria, capacidades y patrimonio:

- 1) *Pobreza alimentaria*: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
 - 2) *Pobreza de capacidades*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
 - 3) *Pobreza de patrimonio*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
- **POBREZA RURAL**: El Fondo Internacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo Agrícola (IFAD, por sus siglas en inglés) estima que más del 75% de la población pobre en el mundo vive en áreas rurales de países en desarrollo. Datos de finales de 1980 correspondientes a 114 países en desarrollo mostraban que 939 millones de personas vivían en la pobreza en las áreas rurales, según la definición del Índice de Pobreza Integrada (IPI, por sus siglas en inglés). Los pobres rurales constituían el 36% de la población rural total del mundo, representando el 31% en Asia, el 60% en África subsahariana, el 61% en América Latina y el 26% en el Oriente Próximo²⁷ y África del Norte de la población rural de esas regiones. En términos absolutos, Asia encabeza el ranking de la pobreza mundial rural con 633 millones de pobres rurales: 371 millones solamente en India y China (Jazairy et al., 1995).

²⁷N. de la T.: En inglés *Near East*, nombre con el que desde Europa occidental se designa a la región comprendida por los actuales países de Egipto, Líbano, Israel, Turquía, Jordania, Siria, Iraq y Arabia. Se optó por emplear *Oriente Próximo* en vez de *Cercano Oriente*.

Los grupos con mayor probabilidad de padecer pobreza rural son: los pequeños agricultores, los sin tierra, los pueblos indígenas, los pescadores pequeños y artesanales, los refugiados y personas desplazadas y los pastores nómadas. Los hogares encabezados por mujeres también representan un grupo vulnerable: se estima que en los 114 países en desarrollo existen 76 millones de mujeres jefas de hogar, en hogares pobres que representan 377 millones de personas.

Una clasificación de cinco tipos de la pobreza rural fue desarrollada por el IFAD, basada en una investigación realizada en Filipinas, Somalia, Oriente Próximo y África del Norte.

- 1) *Pobreza intersticial*. Enclaves de pobreza, en contextos de poder, riqueza y propiedad de bienes, caracterizados por su privación y enajenación de los bienes materiales. Esta situación dificulta la transferencia de recursos hacia los pobres rurales, ya que los mismos son apropiados por los no pobres, debido a esta situación de enclave y la diferencia de acceso a los recursos. Mucha de la pobreza en el mundo industrializado adquiere esta característica. En Filipinas, por ejemplo, la pobreza intersticial se encuentra entre los trabajadores agrícolas sin tierra, en las tierras bajas densamente pobladas.
- 2) *Pobreza periférica*. Este tipo de pobreza es la que se localiza en áreas marginales, principalmente entre los pequeños agricultores y los sin tierra, sobre todo en tierras altas de algunas regiones y en tierras agrícolas marginales. Se caracteriza por privación material combinada con aislamiento y enajenación.
- 3) *Pobreza traumática o esporádica*. Es aquella causada por calamidades naturales o sociales, como las guerras, sequías,

inundaciones, plagas y desplazamientos laborales que pueden producir pobreza ocasional con serias incidencias de desnutrición. Los pueblos nómadas son particularmente vulnerables a este tipo de pobreza. Sin embargo, también las calamidades naturales y sociales afectan a todo tipo de población, en todas partes del mundo, siendo una de las principales causas de la pobreza mundial. La guerra ha causado pobreza en muchos países, por ejemplo, en la antigua Yugoslavia y la ex URSS, así como en Ruanda y Angola.

4) *Pobreza por hacinamiento*. Este tipo surge generalmente a partir del crecimiento poblacional en áreas de alta productividad agrícola que mantienen a grandes poblaciones rurales. En Bangladesh y en la parte oriental de la India, este tipo de pobreza está fuertemente concentrada en áreas de alta densidad de población rural. La pobreza por hacinamiento se caracteriza por privación material y enajenación de los medios de subsistencia.

5) *Pobreza endémica*. Es aquella causada por baja productividad y una base de recursos pobre, que resultan en: bajos ingresos, desnutrición y problemas de salud (ver salud y pobreza). En África y en el Oriente Próximo, los grupos más vulnerables a la pobreza endémica son los pequeños agricultores, pescadores artesanales y pastores. Las características de la pobreza endémica son el aislamiento, la enajenación de los medios de subsistencia, la falta de tecnología y la carencia de activos.

- **PRODUCCIÓN DE POBREZA:** La búsqueda de explicaciones causales sobre la pobreza siempre ha sido parte del proceso de investigación. Hasta el momento, se han hecho muchos esfuerzos para entender la relación entre causas y efectos, pero no para entender la naturaleza común de sus causas y de la forma en que se interrelacionan. Esto constituye un vacío en el proceso

de investigación. Un tipo diferente de vocabulario podría contribuir a este proceso. En el lenguaje científico, el término “causas” de la pobreza se utiliza para referirse tanto a las explicaciones de la pobreza, como a las condiciones bajo las cuales la población podría volverse pobre; en este último sentido, la idea de “causalidad” es políticamente neutral. No es neutral hablar de “producción” de la pobreza, dado que la palabra sugiere la existencia de acciones que producen pobreza (Øyen, 2002). Un modo de entender la complejidad de la formación de pobreza consistiría en orientar el análisis hacia aquellas “acciones” y los actores involucrados, considerando cuáles son los intereses que se benefician cuando la pobreza no se reduce. Estos intereses pueden ser variados, desde ganancias económicas y políticas hasta ganancias sociales y emocionales. Es posible sostener que la pobreza tiene ciertas funciones positivas para la sociedad (Gans, 1973). Esta es una visión que contradice marcadamente el modelo consensuado, dentro del cual las estrategias de lucha contra la pobreza evitan tomar en cuenta los conflictos de intereses.

Øyen define la producción de la pobreza en los siguientes términos: “Las características de un proceso productor de pobreza pueden ser identificadas como: a) un fenómeno duradero; b) que sigue un patrón repetitivo; c) en donde ciertos actores se comportan de tal manera que la pobreza aumenta o es sostenida; y d) en donde las víctimas/ población pobre se encuentran en una situación dentro de una estructura que proporciona pocas o nulas oportunidades para cambiar [la situación]” (Øyen, 2004).

La concepción de la producción de la pobreza dentro del enfoque de derechos humanos (ver derechos humanos y pobreza) puede encontrar un sentido amplio y otro acotado. En el primero, la pobreza es concebida como una violación de los derechos humanos básicos del individuo; mientras que, en el segundo, la pobreza consiste en la violación de uno o varios elementos dentro del espectro de los derechos humanos. En el lenguaje de los derechos

humanos, los actores son definidos como perpetradores y, dependiendo del papel que tengan en el proceso de producción de pobreza, pueden ser identificados como perpetradores de primer orden, de segundo orden, etc. (Øyen, 2002).

En la actualidad, la producción de la pobreza es un área de estudio sub-investigada que requiere de mayor desarrollo teórico y más trabajos empíricos. Por lo tanto, es necesario estar abiertos a una diversidad de enfoques, favorecer los estudios comparativos (Álvarez Leguizamón, 2005) e invitar a participar a una variedad de estudiosos de diferentes subdisciplinas y contextos.

PARTE IV

DISEÑO METODOLÓGICO

4.1. MÉTODO

Deductivo – Inductivo.

Se hace un sondeo del panorama actual de todas las características de la problemática. Se parte de lo general a lo particular; ya hay métodos estratégicos pero se busca realizar un seguimiento a las políticas públicas, aplicando así lo desconocido a lo conocido y del todo a las partes.

4.2. TIPO INVESTIGACIÓN

Esta investigación es de tipo Explicativa – Descriptiva, se interpretan y se describen todos los objetos de estudios Cualitativos y Cuantitativos, utilizando como instrumento los informes sobre los avances de los ODM en la Ciudad de Barranquilla.

4.3. TÉCNICAS DE ANÁLISIS

4.3.1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

4.3.1.1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN PRIMARIA

Se utilizó la observación directa producto de la realidad.

4.3.1.2. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Se visitaron los siguientes sitios. Alcaldía Distrital de Barranquilla – Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza; ANSPE, sede Bogotá D.C. – Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia; PNUD Colombia – Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; CEPAL – FEDESARROLLO, Centro de Investigación Económica y Social – Observatorio de Pobreza del Caribe Colombiano y El Observatorio de Pobreza y logro de equidad; Colombia Líder.

4.3.2. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

4.3.2.1. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA

Se trabajó con instrumentos que interpretan y describen los fenómenos Cualitativos y Cuantitativos, Informes de avances de los ODM.

3.3.2.2. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN SECUNDARIA

Se consultaron los siguientes libros, documentos y artículos:

- “Más que la pobreza el reto para el nuevo presidente es la desigualdad”.
- “Situación de pobreza y desigualdad en Colombia”.
- Plan de Desarrollo “Barranquilla Florece para Todos”.
- Cátedras del Milenio.
- Las Empresas frente al desafío de la Pobreza: Estrategias Exitosas.
- Voces de la Pobreza.
- “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”.
- Crecimiento de Mercados Inclusivos; estrategias empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia.
- Kant y su proyecto de una Paz perpetua (en el bicentenario de su muerte).
- Hacia una Colombia equitativa e incluyente.
- El seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio: oportunidades y retos para los sistemas nacionales de estadística.
- Tesis País 2010; piensa en un país sin pobreza.
- El caribe colombiano frente a los objetivos de desarrollo del milenio
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina.
- Construcción de ciudades más equitativas; políticas públicas para la inclusión en américa latina

PARTE V

INDICE ANALÍTICO DEL PROYECTO

5.1. CAPÍTULO I: ALCANCE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, son el primer compromiso mundial suscrito al más alto nivel político por países de desarrollo medio, alto y bajo. Por eso a cada país le corresponde diagnosticar, determinar, planificar y ejecutar las acciones que correspondan para lograr las metas a través de acciones prácticas. Los ODM no son promesas abstractas, y lograrlos requiere de decisión y acción política pero también de participación de la sociedad civil en sus diversas expresiones, del sector privado y empresarial, de los medios de comunicación y la movilización de recursos nacionales y de cooperación técnica para romper las trampas de la pobreza.

El Estado Colombiano a partir del compromiso adquirido el 8 de septiembre en la declaración del milenio del año 2000, ratificó su deber de trabajar por lograr cumplir con los 8 propósitos establecidos y con el apoyo del PNUD y el conjunto del Sistema de Naciones Unidas, busca la creación de líneas de base y estrategias de política a nivel nacional y territorial, así como procedimientos para el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los avances y/o retrocesos en los ODM. Pero la responsabilidad central en el logro de los ODM les corresponde a los gobiernos central y territorial y a sus entidades especializadas.

Así mismo el reto de lograr un país próspero, tolerante, igualitario, pacífico y solidario; mediante la implementación de políticas públicas se ha convertido en el eje principal de todo gobierno. Las políticas públicas están definidas por expertos,

en el caso colombiano Mónica Parra Torrado y José Daniel Trujillo, quienes han implementado documentos técnicos que se han convertido en políticas para el seguimiento y evaluación de las tendencias de pobreza y de la distribución de los ingresos en el país, al igual que la medición del impacto de la política social y el desarrollo del mercado laboral (DEL); estas estrategias han sido implementadas por todo gobierno para solucionar y dar respuestas a las problemáticas que demande la sociedad, conjuntamente es el estudio de las políticas públicas el que se enfatiza en el desarrollo de los diferentes ámbitos del Estado y se constituye como la principal herramienta social para atender las necesidades de la población.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia – PNUD, junto con diversos actores ha tomado la iniciativa de trabajar desde lo local para monitorear y evaluar los resultados obtenidos en la erradicación de la superación de la pobreza extrema y el logro de equidad. Es la política pública la que tiene el potencial de permitir superar pobreza y lograr equidad, ya que se debe tener presente a todos y cada una de las personas que hacen parte de la sociedad; grupos poblacionales, grupos etarios y los sectores poblacionales, sin desmeritar a las minorías. Es por ello que el PNUD *“considera que las capacidades para construir un destino compartido en un territorio, requieren de un trabajo sistemático y dirigido a la consolidación de espacios de dialogo entre los diferentes grupos de interés que actúan en el territorio. Los esfuerzos los orientan entonces a facilitar las condiciones en el territorio, para la creación de acuerdos de largo plazo que se expresan en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.”*²⁸ De esta manera el PNUD, establece que la gestión pública transparente, la organización de las instituciones públicas en función de su trabajo hacia la garantía de los derechos humanos y la cooperación, son fundamentales para la construcción de una política pública eficaz y eficiente, ya que se hace necesario conocer y establecer la relación entre el estado y la sociedad con el fin de que la elaboración y el diseño de las políticas permitan que puedan solucionarse las

²⁸PNUD-Construcción de políticas participativas- Caso del concejo de política social Cartagena 2008-2010. Página 5.

problemáticas sociales, económicas, educativas; que radiquen en una población determinada.

Para la superación de la pobreza extrema, Colombia desarrolló los documentos Conpes Social 91 de 2005 “Metas y Estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015”, el cual en el año 2011 se modificó por el Conpes Social 140 modificación a Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005: “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”; el cual repercute a la inclusión de nuevos indicadores y ajustes a la línea de base, efectuando modificación de algunas de las guías inicialmente adoptadas. La política pública de superar la pobreza extrema, llevó a que se adoptaran nuevas orientaciones de intervención desde el Gobierno Nacional, Entes Territoriales, Cooperación Internacional y Sociedad Civil, todos estos actores comprometidos en el accionar de lograr resultados en temas de superar la brecha de desigualdad que día a día es más extendida.

Con relación a la superación de la pobreza extrema el Conpes 140 de 2011, establece las siguientes metas:

– **Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

- I. Meta Nacional: Reducir a la mitad la población que vive en pobreza y pobreza extrema.

Indicadores y metas:

1. Reducir a 1.5% el porcentaje de personas con ingreso inferior a US\$1.25 diario (PPA de 2005).
2. Reducir a 28.5% el porcentaje de personas en pobreza.
3. Reducir a 8.8% el porcentaje de personas en pobreza extrema.

II. Meta Nacional: Aumentar el empleo formal, incluyendo mujeres y jóvenes.

Indicadores y metas:

1. Reducir a 8.5% la tasa de desempleo a nivel nacional
2. Reducir a 6% la proporción de la población ocupada con ingresos diarios inferiores a 1.25 dólares PPA.
3. Reducir a 8.5% la proporción de población ocupada con ingresos diarios inferiores a 2 dólares PPA.
4. Reducir al 45% la tasa de informalidad de las trece áreas.

III. Meta Nacional: Acceso a una alimentación adecuada y suficiente.

Indicadores y metas:

1. Reducir a 2.6% la prevalencia de desnutrición global.
2. Reducir a 8% la prevalencia de desnutrición crónica.
3. Reducir al 7.5% el porcentaje de población total en subnutrición.
4. Mantener por debajo del 10% el porcentaje de niños con bajo peso al nacer.

Con estos indicadores se establecen nuevas rutas a nivel nacional para el logro de los ODM, como por ejemplo en aumento del pleno empleo en pro de generar mayor estabilidad económica a los menos favorecidos, especialmente a la juventud, como base del futuro del país.

El compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio no circunscribe su accionar en materia de política social a dichos objetivos. Por el contrario la estrategia en este campo es mucho más amplia, abarca objetivos y metas fundamentales en programas sociales de gran impacto y ha mostrado resultados muy favorables en la construcción y conservación del capital humano,

particularmente focalizando la inversión en aquellos grupos poblacionales pobres y vulnerables.²⁹

La política pública debe estar orientada entonces a contribuir con la disminución de la pobreza extrema y el hambre, que a su vez no permite el acceso de las personas en condiciones bajas de ingresos a la educación, a un sistema de salud digno y por ende al no logro de los siete objetivos de desarrollo restantes. El diseño de la política pública debe procurar generar desarrollo humano en medio de la sociedad.

“El desarrollo humano y la visión de los derechos ha permitido abordar la pobreza desde una mirada más integral y no solo como un problema de equidad y justicia, lo que sin duda lo es, sino también como un problema de eficiencia social, por lo cual pagan tanto las personas que la padecen como la sociedad en su conjunto. De esta forma, el problema de la pobreza no se reduce a la justicia individual, sino que alcanza el carácter de un problema que compromete la eficiencia afectando a toda la sociedad, al privarse del aporte de las capacidades y potencialidades de estas personas. Se hace explícita la interdependencia entre equidad y eficiencia y entre valores e instituciones: “Si a las personas se les niega la educación o carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad, los resultados no se limitan a la desigualdad sino que afectan la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales, etc. La falta de equidad en una esfera puede conducir a una pérdida de eficiencia y desigualdades en otras.”³⁰ Por ello es menester que no se vea la problemática de la pobreza extrema desde una óptica netamente económica, donde la asistencia social aunque mitiga el problema, no es una solución profunda que permita la erradicación de tal flagelo, es la política pública la herramienta para establecer las pautas que permitan tratar una problemática de esta índole, ya que, se asocia más al derecho y a la garantía de lograr en tiempo el desarrollo humano,

29 Conpes Social 91. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Pagina 3.

30 PNUD-Cátedra del desarrollo del Milenio- Objetivos del desarrollo del Milenio- el problema de la pobreza desde la perspectiva de los derechos- Páginas- 12-13-14

entendido como la ampliación de las oportunidades de los individuos en una sociedad vulnerable. *“La carta Constitucional, debe guiar las políticas públicas”*³¹, bajo el concepto de justicia, equidad y libertad, principios de los cuales debe gozar toda persona en medio de un estado democrático y libre.

“La pobreza debe verse como una situación en la que confluyen de forma simultanea una serie de factores que se constituyen en barrera, para el ejercicio de los derechos por la ausencia de oportunidades que limitan las capacidades. La pobreza no se reduce solamente a la carencia de ingreso ni a la imposibilidad de suplir todas las necesidades básicas. Es una situación compleja de privación relativa en la que, por ausencia de oportunidades, las personas están impedidas para desarrollar sus capacidades y ejercer en forma efectiva sus derechos. Las políticas públicas deben entonces orientarse hacia el restablecimiento de los derechos, lo cual genera una cadena de beneficios para toda la sociedad.” De manera que, crear y generar oportunidades para los menos favorecidos, o ayudar a los pobres de los más pobres para que puedan acceder en primera medida a obtener el cubrimiento de una de las necesidades básicas, como a desarrollar sus talentos y capacidades, fue la tarea que a nivel mundial se estipularon las naciones en 1945 bajo la Carta de las Naciones Unidas, y que hoy es menester para vivir en un mundo equitativo.

“Si la equidad y la justicia son los principios rectores de una sociedad, el estado tiene “la obligación de prestaciones”. Por tanto debe promover unas condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para equiparar la diferencia de oportunidades y que las personas pongan en acción sus capacidades. Por consiguiente una sociedad es justa si equipara las oportunidades de quienes están en desventaja, pues es una condición para la búsqueda de la equidad.” La idea general del pacto del milenio y que a través del PNUD se trabaja a nivel local, con las diferentes

31 PNUD-Cátedra del desarrollo del Milenio- Objetivos del desarrollo del Milenio- el problema de la pobreza desde la perspectiva de los derechos- Páginas – 13–

entidades gubernamentales a nivel regional, orientándolas en la formulación de política pública, es cerrar la brecha de inequidad y desigualdad tanto en Colombia, como en el mundo. Es por ello que el estado debe garantizar los mínimos vitales que merece una persona simplemente por existir, y considerarse ser humano; tal como la salud, la nutrición, la educación, consagradas en la carta magna. Pero la búsqueda del desarrollo humano, va más allá al querer crear oportunidades para todos, en el sentido de que unos individuos tendrán quizás más riquezas que otros, pero lo que se desea con las investigaciones realizadas por la ONU, y la implementación de las políticas públicas, es que todos tengan las oportunidades de elegir que, o como quieren hacer lo que deseen en medio de la sociedad y de esta manera desarrollar sus talentos, contribuyendo así a la sociedad. La cuestión no sería en relación de quien tiene que bienes, o cuantos bienes, sino, quien puede hacer y ser. En base, lo que se busca es que el ser humano pueda ser libre y ejercer sus derechos, pues esa es la principal base de la equidad.

Colombia ha garantizado mediante la ley 1450 de 2011; Plan Nacional de Desarrollo – PND 2011–2015, en su artículo 6 la implementación de estrategias de los planes de desarrollo de los entes territoriales, como medida de seguimiento a la implementación de la política pública del país.

- CÁTEDRA DEL MILENIO

Las cátedras del milenio son el espacio de interacción que Naciones Unidas ha conformado con la Academia, con el objetivo de fortalecer a las comunidades locales y regionales sobre el avance y estado de sus entes territoriales en el logro de la superación de la pobreza, es decir la academia se ha convertido en un aliado estratégico, el cual permite el desarrollo de mejores escenarios para el desarrollo de conocimiento y ahondar en argumentos para repensar en la sociedad en la que vivimos; el sector educativo, junto con las agencias de Naciones Unidas, se han convertido en los delegados responsables de hacer veeduría, control y seguimiento a cada una de las metas e indicadores establecidos en el compes 140 de 2011, para el caso de Colombia, los responsables de cada uno de los objetivos

del milenio son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD – Organización Internacional para las Migraciones, OIM – Organización de las Naciones Unidas, ONU– ODM Local – United Nations International Children’s Emergency Fund, UNIFEC – United Nations Fund for Population Activities, UNFPA.

De acuerdo a las metas de cada uno de los objetivos de desarrollo del milenio, cada entidad responsable vela por que se cumplan a cabalidad con los indicadores y estan organizados así:

- *Objetivo 1:* Erradicar la pobreza extrema y el hambre, responsable; **PNUD.**
- *Objetivo 2:* Lograr la educación básica universal, responsable; **OIM.**
- *Objetivo 3:* Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, **ONU Mujeres y PNUD, Proyecto ODM en lo Local.**
- *Objetivo 4:* Reducir la mortalidad infantil, responsable; **UNICEF.**
- *Objetivo 5:* Mejorar la salud sexual y reproductiva, responsable; **UNFPA.**
- *Objetivo 6:* Combatir el VIH/SIDA, la malaria y el dengue, responsable; **ONU SIDA.**
- *Objetivo 7:* Garantizar la sostenibilidad ambiental, responsable; **ONU HÁBITAD.**
- *Objetivo 8:* Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, responsable; **UNIC – CINU.**

De esta forma y comprometidos con los diversos enfoques sobre el desarrollo, El Gobierno Nacional, Gobierno Local, Sector Privado, Sociedad Civil y la Academia con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, se han comprometido con los ODM y han creado un espacio en el cual se afrontan debates donde se estudian los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio a partir de un diálogo que admite analizar los avances de los indicadores para cumplir con las metas a nivel internacional, nacional y local.

Los anteriores actores trabajan de la mano en cada uno de los eventos académicos que se realizan en las instalaciones de cada una de las Universidades asociadas a esta iniciativa; la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Santo Tomas, Universidad Nacional, Universidad San Martin, Universidad de los Llanos, Universidad de Nariño, Universidad Industrial de Santander, Red de 11 universidades de Cartagena, la Tecnológica de Bolívar, Universidad Autónoma del Caribe, entre otras., son las abanderadas en las regiones para generar estos espacios de interacción.

La metodología de las cátedras del milenio consisten en un encuentro magistral de dos (2) días enmarcado desde la perspectiva académica con el apoyo del ente territorial (Departamento/Municipio), en el cual se presenta por parte de un delegado de Naciones Unidas los avances de los logros de los ODM. Seguido al evento magistral se parte a la firma de compromisos por parte de los entes académicos, los cuales se comprometen a realizar una serie de investigaciones acordes a las temáticas de los ODM.

Para el caso de la ciudad de Barranquilla, la Universidad Autónoma del Caribe y la Universidad del Norte, son las encargadas de desarrollar esta estrategia metodológica. En el marco del cumplimiento al seguimiento la Alcaldía del Distrito de Barranquilla, ha comenzado a dar frente a la situación del alcance de las políticas públicas y es a través de los Diálogos “ciudad-región”; espacios dados para presentar a la comunidad cumplimiento de los ODML.

El 19 de septiembre de 2013 se realizó en la ciudad de Barranquilla el primer dialogo ciudad-región: Barranquilla, apuesta local hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el que participaron funcionarios públicos, la sociedad civil, y entidades privadas que en el espacio generado por el PNUD, aportaron estrategias para el logro de los ODM.

Mejoras a la competitividad empresarial, mejoras a las condiciones óptimas en el acceso a los servicios públicos, son una de las principales propuestas que dejaron

entrever en este primer dialogo de ciudad-región. “Los asistentes coincidieron en la necesidad de trabajar conjuntamente desde el sector público, el sector privado, la academia y las organizaciones de la sociedad civil para lograr cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región. Todavía hace falta mucho camino por recorrer. Si bien algunas cifras confirman que hay un avance en Barranquilla y hay políticas públicas exitosas, la meta es garantizar condiciones de vida más dignas para todos los ciudadanos”³². De esta manera y a pocos años de concluir el Pacto del Milenio, se concretan en la ciudad de la puerta del oro, los primeros pasos para establecer una política pública eficaz, que aún hasta la fecha se encuentra en construcción.

- GOBIERNO DISTRITAL; PERSPECTIVA DESDE LO INTERNACIONAL A LO LOCAL EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO:

Las políticas sociales de superación de pobreza han ido evolucionando, en la medida que la concepción de pobreza ha ido cambiando desde una visión más bien centrada en la supervivencia de las personas, hacia una visión más bien multidimensional, donde no sólo se busca cubrir las necesidades básicas de los individuos sino que se persigue su integración social.

Así, en la medida que la pobreza tiene causas multidimensionales, su superación requiere de estrategias de intervención integrales y un esfuerzo de políticas sociales multisectoriales, con objetivos claros e instrumentos complementarios; que conformen verdaderas redes sociales integrales. De este modo, entenderemos como políticas gubernamentales contra la pobreza a aquellas orientadas a mejorar el desarrollo social integral, incluyendo el alivio de la pobreza y potenciando el desarrollo de capital humano de la población.

Al mirar la instrumentación de las políticas sociales de combate a la pobreza que desarrollan en la actualidad los distintos países de América Latina, se puede

³² PNUD- Diálogos-Ciudad Región, Barranquilla- en página web: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=b-a-2--&x=73623#.VChg4Gd5NSI>

*apreciar que independientemente de las especificidades propias de los estilos de gobierno y sociedades en las que se insertan –que definen más bien las estrategias desarrolladas para su implementación que el objetivo central al cual apuntan–, es posible encontrar similitudes en las formas escogidas para abordar las distintas problemáticas sociales asociadas a la pobreza y a la atención de ciertos grupos vulnerables, así como los criterios de focalización que se han empleado para definir los ámbitos de acción e intervención de las políticas sociales orientadas a su superación.*³³

La estructuración de las políticas públicas/sociales se definen y caracterizan, de acuerdo a las diferentes necesidades de cada población, esto satisface a que preexiste una serie de categorías o tipologías que contribuyen a simplificar la concurrencia de programas sociales con énfasis en “Superación de la Pobreza”; las principales tipologías básicas que se deben tener en cuenta a la hora de elaborar dichas políticas son:

- Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad.
- Beneficios sociales.
- Programas públicos con orientación productiva y empleo.
- Fondos de inversión social.
- Programas orientados a grupos específicos (grupos etarios – grupos poblaciones – sectores).

³³ Políticas Sociales contra la Pobreza; Estudios estadísticos y prospectivos. Marcia Pardo – CEPAL.



Fotografía N° 1. Programa; Nuevas Vías. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Así mismo es importante que la definición de las categorías anteriores se relacionen con líneas de acción como las prestaciones de desempleo - asistencia social directa - transferencias directas de ingresos - programas públicos de empleo - habilitación laboral - acceso a créditos y microcréditos - autoconstrucción de infraestructura social básica - vivienda - fortalecimiento organizacional – infancia – adolescencia – adultos - personas mayores – indígenas – afrodescendientes – room – población árabe - personas con discapacidad - víctimas del conflicto – LGTBI – raizales - sector salud - sector educación - habitabilidad y saneamiento básico - convivencia familiar - mercado laboral y desarrollo económico local. Es vital que se tengan muy presentes las líneas antepuestas porque el éxito de una buena política recae sobre los estudios preliminares de las diferentes necesidades a satisfacer.

De esta forma y respetando la cumbre del milenio del año 2005, donde se estableció que cada estado debía formular políticas claras y específicas para abordar los ODM y trabajar en pro de ello. El Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para Todos”; 2010-2014, establece:

Artículo 9°. Estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema. *El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientará los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberían contener.*

El Gobierno Nacional coordinará a través de los mecanismos previstos en la presente ley, que las estrategias para la superación de la pobreza extrema que formulen los departamentos, distritos y municipios contengan metas, programas, proyectos y recursos que estén incluidos en los planes de desarrollo y en sus presupuestos anuales.

*Parágrafo. Con el fin de que exista una activa participación de la sociedad civil en la definición de los planes locales para superación de la pobreza extrema, estos serán socializados en el marco de los Consejos de Política Social departamentales y municipales. Así mismo, en estos Consejos se realizará el monitoreo y seguimiento a los compromisos consignados en dichos planes de superación de pobreza extrema territorial.*³⁴

Con este artículo y cumpliendo la Ley 1410 de 2011, todos los entes territoriales deben contemplar en sus planes de desarrollo a partir del periodo 2012 los lineamientos técnicos de política pública para superar pobreza. En este ejercicio los Gobernadores(as) y Alcaldes(as) elegidos para el periodo 2012-2015, tiene el reto de aligerar el logro de los ODM en sus territorios de cara al año 2015.

Para realizar el seguimiento el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Colombia – PNUD – presenta los “estados de los avances sobre los objetivos de desarrollo del milenio, tanto para departamento como para los municipios, en dichos documentos se hace un análisis de la situación de cada uno de los ODM, teniendo en cuenta temáticas que inciden en las condiciones de vida del territorio como son la ruralidad, la existencia de poblaciones étnicas

³⁴ Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

(afrodescendientes e indígenas), el impacto del conflicto armado y su vulnerabilidad a fenómenos climáticos como la ola invernal. Adicionalmente, se destacan los avances obtenidos y algunas de las buenas practicas que los explican, pero ante todo se hace énfasis en los indicadores más rezagados y en los desafíos que plantean para los nuevos mandatarios”³⁵

Para el caso puntual del distrito de Barranquilla, los planes de desarrollo de los periodos 2000-2003 / 2004-2007, no contemplaban de unas políticas específicas para la superación de la pobreza y logro de equidad con referencia al Pacto del Milenio, no obstante para el periodo 2008-2011, a cargo de Alex Char, el plan de desarrollo de su mandato denota un trabajo en pro de trabajar por la desigualdad entre las gentes acordes con los ODM, metas como construir 15 mega-colegios en distintas zonas de la ciudad, lograr 25 mil cupos en pro de la educación, se convirtieron en su eje principal durante su gestión, logrando que para los niños de 5 años en adelante, hubiese mayores oportunidades educativas a bajos costos. Sin embargo es en el periodo de Elsa Noguera donde la construcción de una política pública en compañía del PNUD, se hace más fuerte logrando programas sociales más eficientes para el logro de los ODM.



Fotografía N° 2. Programa; Cultura para el Desarrollo Humano. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

³⁵ Artículo 1. Objetivo General del Plan Nacional de Desarrollo

En el periodo 2012-2015 y acogiéndose a las nuevas disposiciones del plan de desarrollo nacional, la alcaldesa de la ciudad, Elsa Noguera De la Espriella, ampara en su plan de desarrollo “Barranquilla florece para todos”

“Garantizar los derechos fundamentales de las poblaciones más vulnerables, cerrando brechas sociales, para que todos los habitantes se vean beneficiados del crecimiento económico, y los empresarios tengan una fuerza laboral competente que mejore la productividad y la competitividad, en el marco de una ciudad urbanísticamente ordenada para hacer de Barranquilla un territorio amable y ambientalmente sostenible, que dinamice nuestro progreso como capital de la inclusión y el libre comercio.

Con la ejecución de este Plan de Desarrollo, se avanzará en la construcción de una ciudad próspera y segura, en la que convivan barranquilleros comprometidos, empoderados y responsables de su progreso.

Ofreciendo un ambiente de confianza y reglas claras, aumentaremos el ritmo en las inversiones públicas y privadas. Conectando física y virtualmente a Barranquilla con los centros de producción y consumo del país y el mundo, Impulsaremos la inversión privada en la ciudad, contribuyendo a la generación de empleo digno y de calidad, con el fin de generar progreso para todos. Este conjunto de condiciones aumentará la competitividad de la ciudad como centro económico del Caribe colombiano.

Con lo anterior el Distrito de Barranquilla contribuirá al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio proyectados a 2015, por medio de las metas que se plantearon en el CONPES 140 de 2011, y que tiene como propósito esencial disminuir la pobreza, erradicar el hambre y mejorar las condiciones de vida de las personas para seguir avanzando en el Desarrollo Humano. Las metas fueron insertadas en cada uno de los sectores, teniendo en cuenta la línea de base de cada indicador y las capacidades técnicas, financieras y de pertinencia legal de la

Además se imponen los principios de Solidaridad – Transparencia – Compromiso y Nuevo ciudadano; **“Artículo 2. Principios. Este plan se fundamenta en los siguientes principios:**

- **Solidaridad:** Los ciudadanos de Barranquilla volverán a reconocerse en la solidaridad social y la diversidad cultural. La confianza, el optimismo y la credibilidad en las metas colectivas para construir proyectos comunes de prosperidad, inclusión y sostenibilidad exigen la solidaridad entre los individuos y grupos sociales, así se diferencien por raza, cultura, condición social y económica.
- **Transparencia:** La Administración Distrital mantendrá y exigirá a sus funcionarios prácticas transparentes en el ejercicio de sus funciones, y proyectará ante los ciudadanos su intolerancia hacia a la corrupción. Se le exigirá a los servidores públicos y a los contratistas, actuar basados en valores de respeto al ciudadano y al interés general.
- **Compromiso y Responsabilidad Mutua:** Una ciudad que florece para todos solo puede lograrse con el compromiso y la corresponsabilidad entre los barranquilleros y su administración, con sentido de pertenencia y amor por su ciudad. Que compartan el mismo horizonte y se comprometan en el logro de las metas por las cuales asumen las tareas que les corresponden como partícipes y beneficiarios del progreso esperado.
- **Un nuevo ciudadano:** Un nuevo ciudadano se forma a partir de la confianza en la administración y el compromiso individual y colectivo

36 Plan de Desarrollo “Barranquilla Florece para Todos”.

para lograr la prosperidad esperada. Cada ciudadano es responsable tributariamente y a través de esto, aporta al cumplimiento de las metas pues es solidario, participa en los asuntos que le competen y sabe que sus actuaciones cívicas contribuyen al florecimiento de una sociedad que reconoce como suya. El ciudadano tiene respeto por la ley, el espacio público y las normas de tránsito, aporta para lograr una Barranquilla limpia y se compromete a asumir los deberes que requiere una ciudad con mejores beneficios para él, su familia, su empresa y para el conjunto de la población.

El plan de desarrollo contempla de igual forma dentro de los Ejes y Estrategias, acciones centradas al desarrollo de “Equidad Social”



Fotografía N° 3. Programa; Una Barranquilla más Educada. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Barranquilla con Equidad Social. En este eje se reúnen estrategias, programas y proyectos orientados a reducir la brecha social mejorando la calidad de vida de la población. Esto significa que todas las intervenciones públicas se adelantarán con enfoque diferencial por grupos de población organizados según su condición

de pobreza, situación de exclusión y discriminación, para garantizar el goce efectivo a los derechos fundamentales.

- *Artículo 4. En el eje Barranquilla con Equidad Social, se reúne el conjunto de gestiones e inversiones con los que la Administración de Barranquilla se propone afrontar con decisión la lucha contra la pobreza, con todos los recursos del orden nacional y distrital que tenga a su disposición. Responderemos a las necesidades insatisfechas de los barranquilleros que aún carecen de los servicios de educación, salud, deporte, recreación, y vivienda digna y saludable. El énfasis se dirigirá a atender los grupos de población más vulnerable, en consonancia con las estrategias nacionales. Esto significa priorizar inversiones para proteger y defender a los seres humanos en su condición de adultos mayores, mujeres, población desplazada y víctima, discapacitados y a los diferentes grupos étnicos. Especial esfuerzo merecerán los niños de la primera infancia, y en general la niñez, adolescencia y juventud, la comunidad LGTBI, los habitantes de la calle y la población en extrema pobreza para consolidar una Barranquilla Equitativa.*
- *Artículo 5. Objetivo del Eje. Concentrar los esfuerzos de la administración pública Distrital para garantizar los derechos de la población más pobre, vulnerable y excluida, así como a la desplazada por la situación de violencia y los efectos del cambio climático en la región y el país. Igualmente se seguirá consolidando la universalidad y excelencia en la calidad de los servicios de educación, salud, deporte y recreación, y facilitará la oferta de vivienda digna y saludable en el marco de una ciudad ordenada.*

El enfoque de derechos de este eje del Plan De Desarrollo para superar las desigualdades sociales, se fundamenta en las siguientes estrategias:

- Atención Integral a la Primera Infancia, Adolescencia y Juventud*
- Inclusión de la población pobre y vulnerable*
- Educación de calidad y pertinencia*
- Formación Integral con Deporte y Recreación*
- Salud con Oportunidad y Calidad en el Servicio*
- Vivienda digna de interés social y prioritario*

5.2. CAPÍTULO II: IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS Y PROYECTOS.

De acuerdo con la meta del Plan Nacional de Desarrollo de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación. El Conpes hará seguimiento al avance de las metas referidas en el presente artículo.³⁷ Esta disposición nacional instauro el proyecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local, el cual responde a la necesidad de reducir las brechas que existen socialmente y regionalmente, a través de la Dimensión Poblacional –Dimensión Territorial y el Enfoque de Derechos.

El proyecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local, responden a interrogantes; ¿Cómo favorecer al fortalecimiento de los Gobiernos Locales para responder a los desafíos frente al cumplimiento de los ODM? ¿Cómo originar el desarrollo de mejores políticas públicas locales? ¿Por Qué es importante el trabajo

³⁷ Artículo 6. Ley 1450 de 2011.

mancomunado entre actores de los ODM?.



Fotografía N° 4. Programa; Una Barranquilla para Todos. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Los anteriores interrogantes nacen de los programas promovidos por el PNUD, no obstante el énfasis de este trabajo hace alusión a la visibilización de las buenas practicas desde el gobierno local; actor principal de la iniciativa y el cual viene trabajando por el progreso de las experiencias y contenidos institucionales.

La ejecución de las estrategias locales incumben en; La elaboración de los informes territoriales sobre la fase de evolución de los ODM en cada uno de los entes territoriales - Jornadas de formación en el reconocimiento y manejo de los diferentes indicadores utilizados para el monitorio y seguimiento de los ODM - Promoción de la política social, mediante la gestión del conocimiento de la política pública nacional adoptada a lo local.

Promover el crecimiento de mejores políticas públicas a nivel local, parte de la sensibilización a todos los ciudadanos que en su momento quieran aspirar al cargo de mandatarios locales y que una vez sean electos apoyar a la formulación e implementación en el plan de desarrollo de los ODM, así como la delineación y la realización de las políticas sociales. Esta estrategia fue implementada por el

Gobierno Nacional y por ende por los mandatarios locales en el periodo 2008-2011, a través de la Red JUNTOS; actualmente UNIDOS. Programa nacional que llega a lo local como herramienta para la superación de la pobreza extrema en el país.

La Academia, la Sociedad Civil, los Medios de Comunicación y el Sector Privado se han convertido en los principales actores para el proyecto local de los ODM. Los análisis de la implementación de las políticas públicas a nivel sub-nacional a cargo de los actores, han fortalecido la estrategia del proyecto local de consolidar coaliciones entre actores y sectores comprometidos con los entes territoriales.

Dentro de las estrategias que desarrolla el proyecto para promover alianzas locales se destacan: Las cátedras del milenio, realizadas en alianza con universidades de todo el país, ofrecen un espacio académico para el análisis y discusión de los ODM a cientos de estudiantes e investigadores – Talleres para periodistas y organizaciones sociales para fortalecer sus habilidades profesionales en la promoción y difusión de los ODM – Mesas de actores (sectores público, privado y organizaciones de la sociedad civil) para concertar y apoyar el diseño y ejecución de proyectos.³⁸

38 Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo Local. ODML. Pagina 3.



Fotografía N° 5. Programa; Una Barranquilla sin riesgos. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

De esta forma el proyecto ODML, se enfoca principalmente a fortalecer las capacidades nacionales para el diagnóstico, diseño y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local; para esto han establecido diversos tipo de alianzas estratégicas con las alcaldías y gobernaciones para que los ODM sean incluidos en sus planes de desarrollo como esfuerzos para el fortalecimiento de los mismos desde la perspectiva del ente territorial. El segundo enfoque de trabajo es promover a través de las cátedras del Milenio a los ODM, como principal componente central de la política social en el país, el cual busca el fortalecimiento municipal y departamental desde la actuación nacional. El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, ha diseñado diversas estrategias para la formulación de los planes de desarrollo, mediante asesorías a los equipos de gobierno.

- SITUACIÓN DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla está ubicada sobre la ribera occidental del río Magdalena, a pocos kilómetros de su desembocadura en el mar Caribe. Es puerto aéreo, marítimo,

fluvial y de comunicaciones. Sus 154 kilómetros albergan más de un millón de habitantes cuyo rasgo común es la espontaneidad y la alegría de las gentes del caribe, se dedican al trabajo en cuatro sectores productivos: la industria, los servicios, el comercio y el transporte. Sobresale entre ellos la actividad industrial manufacturera y metalmecánica, la producción de alimentos y bebidas, las confecciones y las sustancias químicas.³⁹



Fotografía N° 6. Programa; Atención para el mayor de los amores. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Con una adecuada infraestructura de servicios públicos, múltiples ventajas arancelarias, una moderna zona franca y eficientes parques industriales, la capital del departamento del Atlántico es un lugar estratégico para el desarrollo del comercio internacional. Barranquilla es una ciudad circundada por hermosos paisajes naturales, como Bocas de Ceniza y Puerto Colombia con su muelle histórico y sus playas. Barranquilla se encuentra a una latitud 10° 59' 16" al norte de la línea ecuatorial y una longitud de 74° 47' 20" al occidente de Greenwich, tomando como referencia la plaza de la Paz, punto cero de la ciudad. El área urbana está edificada sobre un plano ligeramente inclinado cuyas alturas extremas, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, son 4 msnm al oriente y 98 metros

³⁹ Alcaldía Distrital de Barranquilla. Conoce a Barranquilla. www.barranquilla.gov.co

al occidente, sobre el nivel del mar. Políticamente, Barranquilla limita al oriente con el departamento del Magdalena (de por medio el río Magdalena), al norte con el municipio de Puerto Colombia y con el Mar Caribe (predios de la ciénaga de Mallorquín, tajamar occidental y Puerto Mocho), al occidente con los municipios de Puerto Colombia, Galapa y Tubará y al sur con el municipio de Soledad.⁴⁰

Barranquilla pasó a la categoría de Distrito Especial, Industrial y Portuario en 1993. La ciudad se encuentra en la primera región turística de Colombia, la Costa Norte, entre los principales polos de atracción como Cartagena de Indias al suroccidente y Santa Marta al nororiente. Barranquilla es un centro industrial de primer orden. La actividad económica es dinámica y se concentra principalmente en la industria, el comercio, las finanzas, los servicios y la pesca. Los terminales marítimos y fluviales son motores del desarrollo industrial y comercial de la Región Caribe. El puerto de Barranquilla cubre dos rutas principales, la del río Magdalena, que lo comunica con el interior del país y la del mar Caribe, por la que se comercian millones de toneladas con Europa y Asia. Atraídos por el auge comercial, muchos ciudadanos de origen alemán, norteamericano, italiano, español, sirio, árabe y libanés, se establecen en la ciudad dando origen a muchas empresas que ayudaron fortalecer el empuje industrial y económico, que la convirtieron en una de las cuatro ciudades más importantes del país, con gran densidad demográfica.⁴¹

Con una adecuada infraestructura de servicios públicos, múltiples ventajas arancelarias, una moderna zona franca y eficientes parques industriales, la capital del Atlántico es un lugar estratégico para el desarrollo del comercio internacional. Barranquilla Es el tercer puerto marítimo en importancia del país y su ubicación a orillas del río Magdalena, que es navegable todo el año y recorre de sur a norte el territorio nacional, lo convierte en un importante puerto fluvial comunicándose por este medio con el resto del país. Según el Acuerdo Distrital No. 006 de agosto de

40 Alcaldía Distrital de Barranquilla. Conoce a Barranquilla. www.barranquilla.gov.co

41 Alcaldía Distrital de Barranquilla. Conoce a Barranquilla. www.barranquilla.gov.co/conoce-a-barranquilla/informacion-general

2006, Título I Localidades de Barranquilla, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla se organiza en cinco (5) localidades así: Localidad de Murillo Sur Occidente, Localidad de Murillo Sur Oriente, Localidad Norte . Centro Histórico, Localidad Metropolitana y Localidad Riomar.⁴²



Fotografía N° 7. Programa; Un futuro grande para los más pequeños. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Asimismo informe sobre el estado de los avances de los objetivos de desarrollo del milenio, Estado de avance al año 2012, se evidencio que Barranquilla para el periodo 2002-2010, presento un proceso lento de disminución de la pobreza, esta pasó de 43,1% en 2002 a 39,5% en 2010; es decir una disminución de solo 3,6 %, que la ubica en el puesto 11 entre 13 ciudades, frente a otras áreas como Bucaramanga cuya reducción ha sido de 22,7% en el mismo periodo. Empero, a pesar de la cifra porcentual de la pobreza, se presenta una dinámica de crecimiento de población que significa un incremento absoluto en el número de personas pobres. Entre el 2002 y el 2010 aumentó de 728.924 a 748.890, es decir un 2.7%.

42 Alcaldía Distrital de Barranquilla. Conoce a Barranquilla. www.barranquilla.gov.co/conoce-a-barranquilla/informacion-general

Para el caso de la pobreza extrema, existe un comportamiento similar y es que la reducción se da tanto en términos relativos como absolutos. En 2002 había 142.997 personas en pobreza extrema frente a las 140.478 que hubo en 2010. En la Gráfica N° 4 se destaca la disminución de la pobreza extrema entre 2008 y 2010 en 2,6%, lo que equivale a 44.478 personas. La meta ODM en pobreza extrema, (4,6%), ya se ha cumplido y en 2010 estaba cuatro puntos porcentuales por debajo de la meta a 2015. A diferencia del indicador de pobreza, en pobreza extrema Barranquilla con 7.4%, también habría cumplido con la meta ODM en 2010, pero aún muy distante de otras áreas como Bucaramanga y Bogotá.



Fotografía N° 8. Programa; Ferias BIBA, cada día más cerca de nuestra gente. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

De acuerdo a los datos representados en las gráficas N° 4 y 5 se aprecia la situación actual del distrito de Barranquilla en el tema de población en situación de pobreza y pobreza extrema, considerablemente los datos demuestran una disminución del 5,99% desde el año 2011 al 2013. En cuanto a el número de personas en condición de pobreza extrema la reducción fue de 1,14% (2011 – 2013).

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	Ranking 2010
Bucaramanga	33,5%	34,0%	31,3%	31,1%	19,1%	13,9%	10,8%	1.0
Bogotá	31,3%	31,8%	28,7%	26,6%	19,6%	18,3%	15,5%	2.0
Medellín	36,1%	34,5%	31,6%	29,4%	25,0%	29,9%	22,0%	3.0
Manizales	37,0%	39,5%	40,5%	36,5%	31,3%	27,3%	23,9%	4.0
Villavicencio	33,9%	35,7%	32,3%	34,8%	26,7%	27,6%	25,4%	5.0
Cali	33,1%	33,4%	31,6%	30,1%	28,4%	28,2%	26,1%	6.0
Pereira	32,1%	29,6%	29,6%	28,7%	27,5%	28,4%	26,6%	7.0
Ibagué*	38,2%	40,0%	43,0%	39,5%	32,6%	28,7%	26,6%	8.0
Crtagena	47,7%	43,6%	45,0%	37,7%	40,2%	38,4%	34,2%	9.0
Cúcuta	52,9%	57,0%	55,2%	55,2%	42,1%	38,3%	39,2%	10.0
Barranquilla	43,1%	48,8%	45,9%	44,1%	43,3%	42,5%	39,5%	11.0
Montería	48,7%	50,8%	50,6%	46,9%	40,5%	38,4%	39,5%	12.0
Pasto	44,7%	46,8%	46,2%	45,7%	39,5%	42,3%	42,6%	13.0
Nacional	49,4%	47,7%	47,4%	45,0%	42,0%	40,2%	37,2%	
Promedio áreas	39,4%	40,4%	39,4%	37,7%	32,0%	30,5%	28,6%	

Tabla N° 1. Incidencia de la pobreza las principales ciudades de Colombia 2002-2010. Fuente. Cálculos MESEP.
2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008-2010: GEIH.

La Tabla N°1 y N° 2 permiten analizar desde el año 2002 al 2010, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la ciudad de Barranquilla, los cálculos de esta gráfica están auditados por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP.

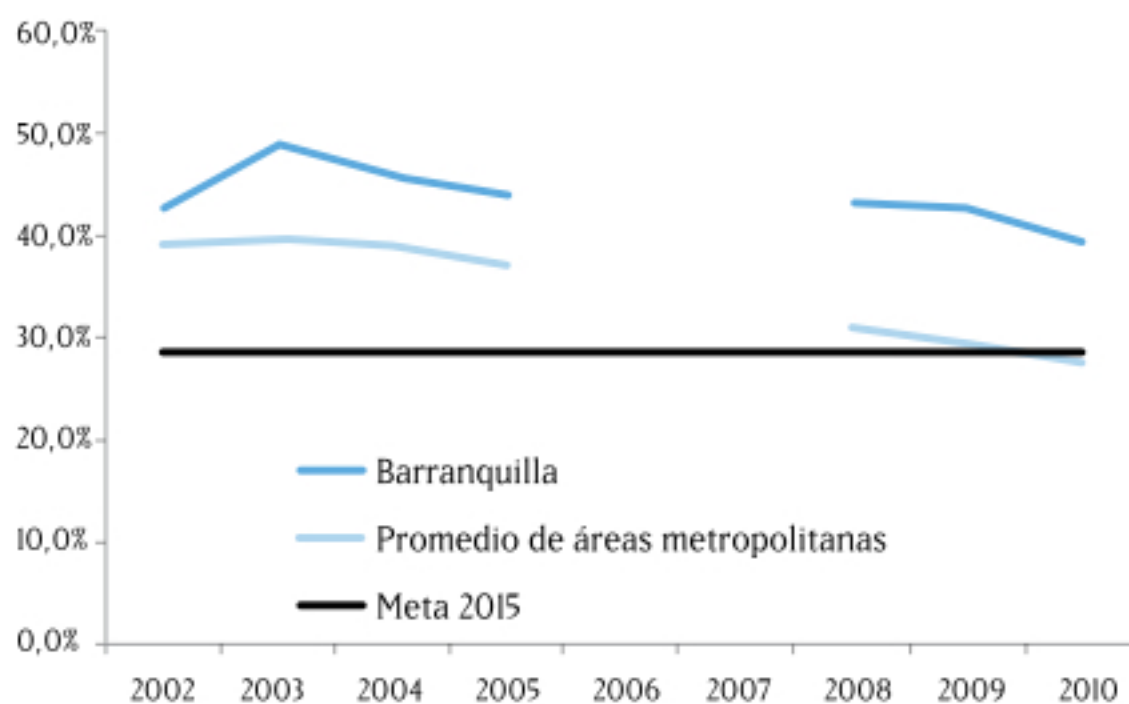
Si bien se puede observar el incremento de 2.2% que tuvo el índice en la transición del 2002 al 2003, el cual paso de 8.5% al 10.7%; sin embargo para los años 2004 y 2005 la incidencia de pobreza extrema disminuyo pero para el 2008 la pobreza extrema aumento al 10.0%. Al cierre del informe del país (2010) la ciudad presento una reducción de pobreza extrema al 7.4%, lo que permite un análisis de la situación favorable y desfavorable, porque si bien la reducción de la pobreza extrema al 2010 esta en 7.4%(por debajo del promedio nacional 8.5%), lo que da pie para decir que Barranquilla ha cumplido antes de la fecha meta, preocupa a la vez porque ciudades como Bucaramanga se encuentra con un ranking de reducción del 1.2%; esto quiere decir una diferencia de 6.2%.

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	Ranking 2010
Bucaramanga	6,1%	5,2%	4,7%	4,8%	2,6%	1,7%	1,2%	1,0
Bogotá	7,0%	6,9%	6,0%	4,7%	3,4%	3,2%	2,6%	2,0
Pereira	4,0%	3,0%	3,3%	3,7%	4,7%	4,6%	3,8%	3,0
Ibagué	8,4%	9,6%	10,4%	8,5%	7,3%	5,0%	4,3%	4,0
Manizales	7,3%	8,3%	9,0%	7,6%	6,8%	6,7%	4,7%	5,0
Villavicencio	7,4%	6,8%	5,3%	6,2%	5,2%	5,3%	4,8%	6,0
Medellín	7,9%	6,7%	5,6%	5,0%	6,1%	6,2%	5,6%	7,0
Cartagena	9,5%	7,5%	6,9%	4,7%	6,9%	6,8%	6,1%	8,0
Cali	6,1%	5,3%	5,3%	5,0%	7,4%	7,4%	6,4%	9,0
Montería	9,5%	11,2%	9,9%	9,3%	6,7%	5,9%	6,7%	10,0
Barranquilla	8,5%	10,7%	8,5%	7,8%	10,0%	8,2%	7,4%	11,0
Cúcuta	11,1%	13,2%	13,2%	11,3%	7,9%	6,9%	8,4%	12,0
Pasto	10,8%	11,3%	10,4%	11,7%	10,0%	10,6%	11,3%	13,0
Nacional	17,6%	15,6%	14,8%	13,8%	16,4%	14,4%	12,3%	
Promedio áreas metropolitanas	8,0%	8,1%	7,6%	6,9%	6,5%	6,1%	5,6%	

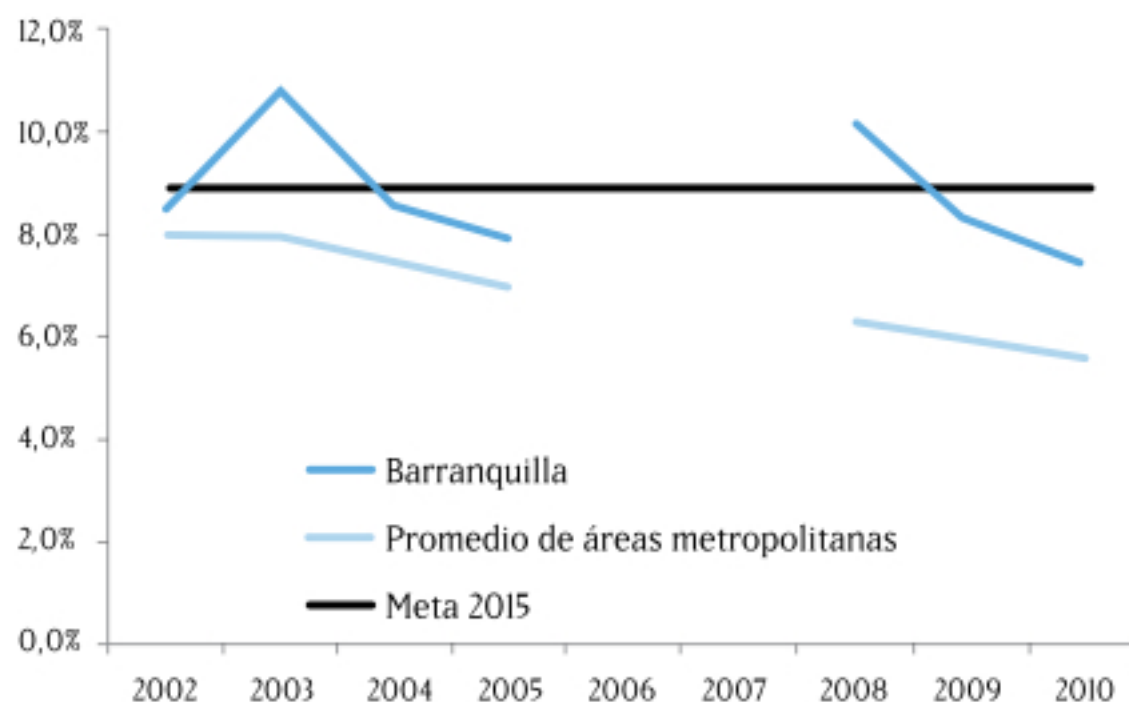
Tabla N° 2. Incidencia de la pobreza extrema en las principales ciudades de Colombia 2002-2010. Fuente. Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008-2010: GEIH



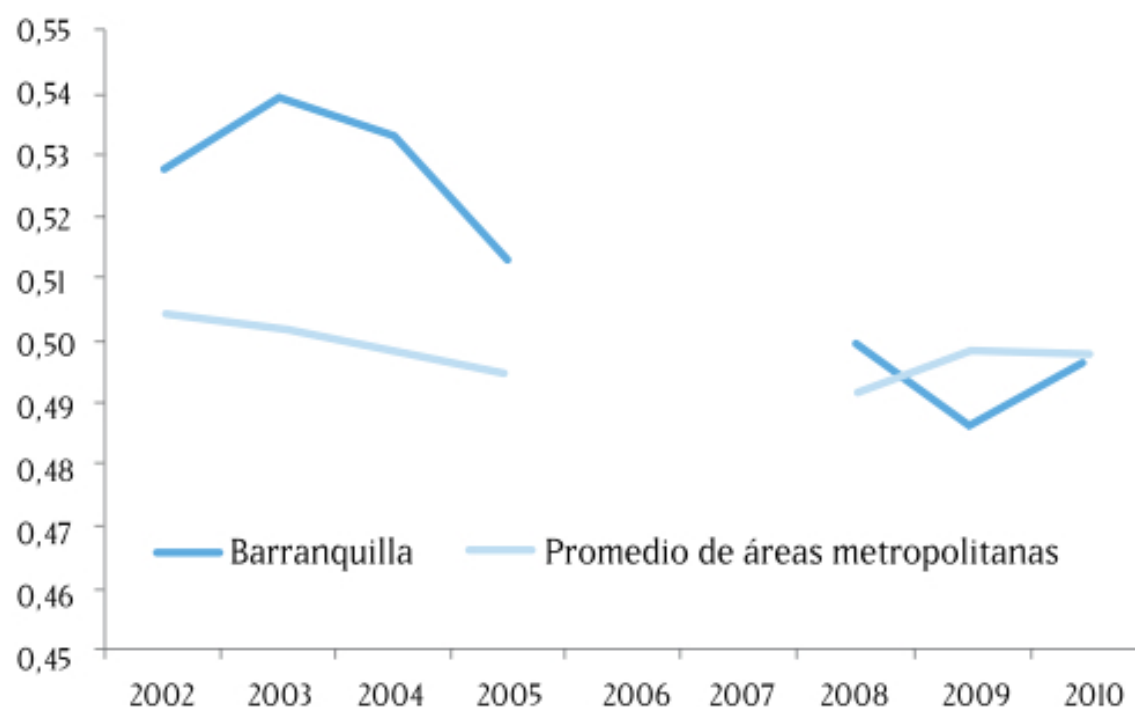
Fotografía N° 9. Programa; Barranquilla, mira al futuro sin olvidar su historia. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.



Gráfica N° 1. Incidencia de la pobreza en Barranquilla 2002-2010. Fuente. Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008-2010: GEIH.



Gráfica N° 2. Incidencia de la pobreza extrema en Barranquilla 2002-2010. Fuente. Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008-2010: GEIH.



Gráfica N° 3. Coeficiente de Gini en Barranquilla 2002-2010. Fuente. Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008-2010: GEIH.

Complementando el análisis de la superación de la pobreza y pobreza extrema, resulta pertinente revisar el comportamiento del Coeficiente de Gini, que permite entender por qué no hay un avance significativo de la reducción de la pobreza en el distrito de Barranquilla. *El coeficiente de Gini establece el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso y permite establecer los avances de una sociedad en eliminar las disparidades entre los individuos.* En esta materia, Barranquilla presenta un leve descenso en este indicador entre 2002 y 2010 que favorece una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, este avance está relacionado con el pobre avance en materia de reducción de la pobreza en la ciudad para el mismo periodo (2002-2010), dado que el aumento del crecimiento económico no se traduce necesariamente en un mejor ingreso a la población más pobre y vulnerable, sino que una pequeña proporción de la población sigue acumulando gran parte de los beneficios alcanzados por todo el aparato productivo. Como se observa en la Gráfica N° 3, este indicador tuvo su mejor situación en 2009, (0,49), y tuvo una reducción de 0,04 desde el 2002. Sin embargo, la tendencia hacia la

disminución de este indicador cambió en 2010, con un nuevo aumento a 0.50.

Finalmente a escasos 400 días para que se cumplan los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, los informes de avances de Naciones Unidas destaca progresos importantes en cada objetivo. De hecho a este momento, ya se alcanzó la meta de reducir a la mitad el número de pobres en comparación con 1990. Asimismo se ha logrado la paridad de género en cuanto a enseñanza primaria: la relación entre matriculas de niñas y niños llegó a 97%. Los avances en la supervivencia infantil también van por buen camino: las muertes en niños menores de 5 años han pasado de 12 millones en 1990 a 7,6 millones en 2010; un gran resultado si se analiza a la luz del alto crecimiento demográfico durante ese mismo período.

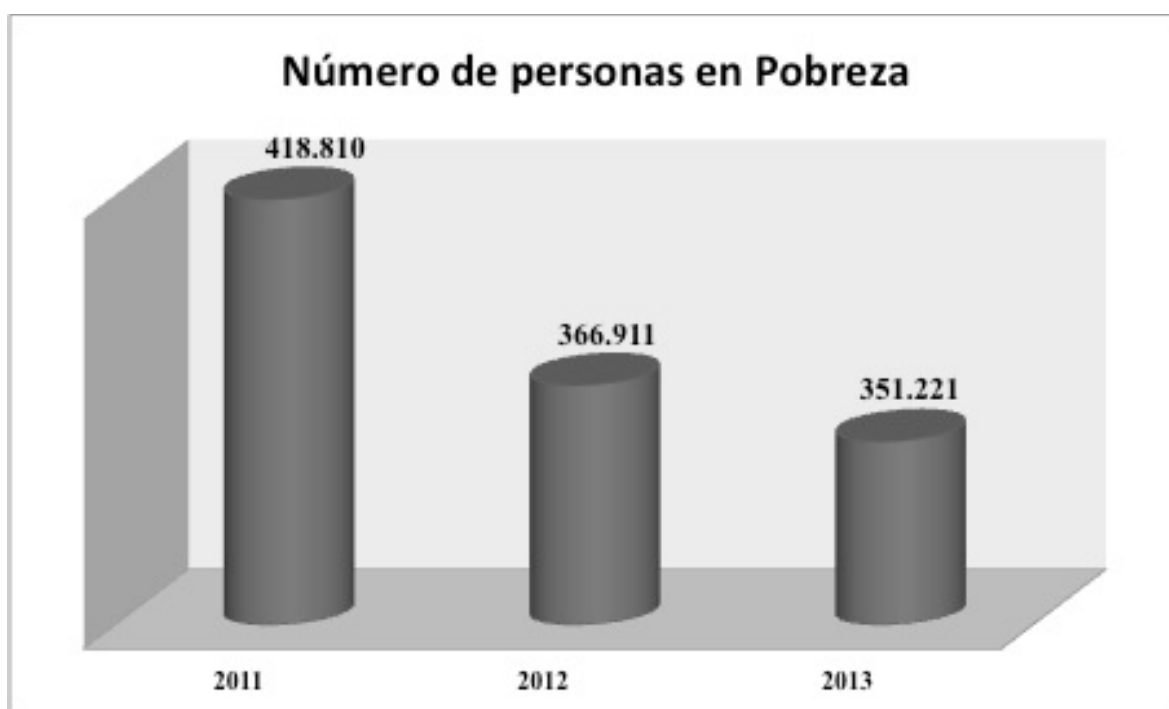


Fotografía N° 10. Programa; Barranquilla, se mueve en la dirección correcta. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Sin embargo, a poco tiempo de terminar el proceso hay problemas que siguen siendo alarmante. Para el caso colombiano, los avances evidencian las profundas inequidades entre regiones, así lo señala el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La región Caribe partió por detrás del promedio nacional en el año 2000 y aún hoy encuentra rezagos en varios de los ODM. La

*ciudad de Barranquilla es la que está más cerca de alcanzar la meta para el año 2015.*⁴³

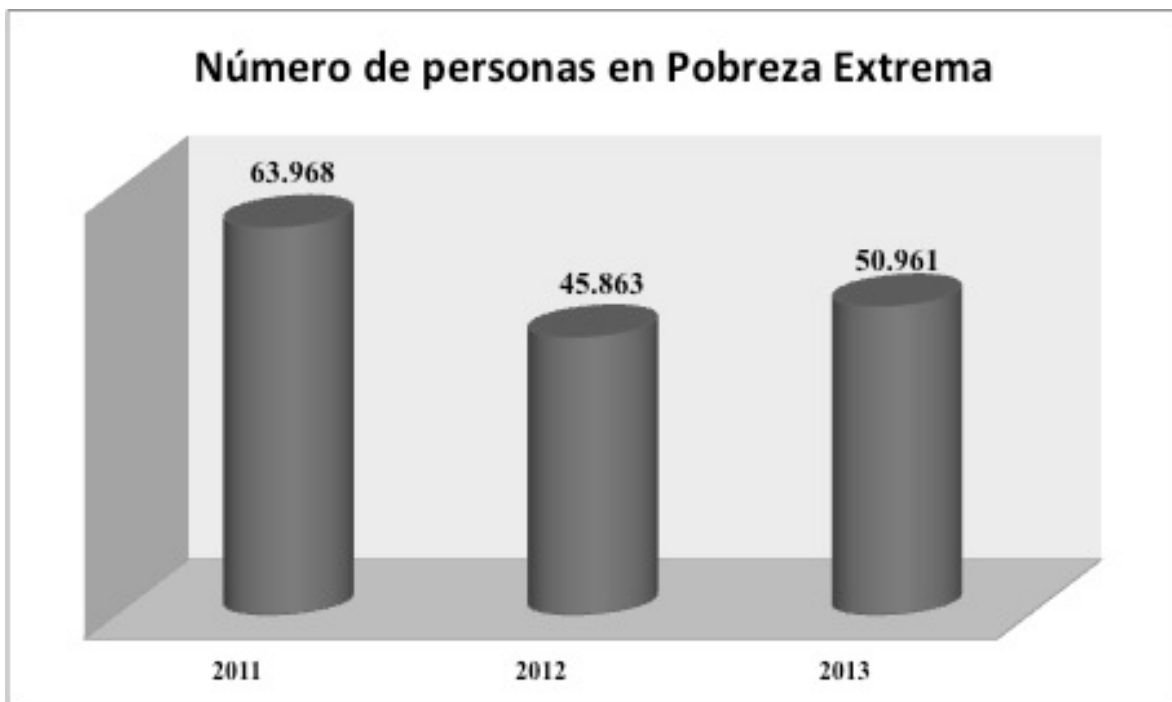
De esta forma y de acuerdo a los últimos estudios realizados en el tema de superación de la pobreza y logro de equidad, el Distrito de Barranquilla arroja fuertes reducciones en cuanto al número de su población en condición de pobreza y pobreza extrema; las gráficas N° 4 y N° 5, evidencia los resultados de disminución de 67.589 habitantes entre el 2011 y 2013, para el caso de pobreza.



Gráfica 4. Número de personas en condición de pobreza en el Distrito de Barranquilla. Fuente. Colombia Líder 2014.

Para el caso de pobreza extrema la disminución es de 13.907 habitantes, es decir que del total de la población (1.206.946 Censo DANE 2005, proyección 2013), la reducción en cuanto a pobreza ha sido de 5,99% y 1,14% para pobreza extrema. Asimismo del total de la población del ente territorial, se están atendiendo en cuanto a los temas de superación de la pobreza y logro de equidad a 117.002; 18.400 a través de la Red Unidos y 294.530 con recursos propios del ente.

⁴³ *Barranquilla avanza en los objetivos del milenio,* El Herald <http://elheraldo.co/noticias/economia/barranquilla-avanza-en-los-objetivos-del-milenio-110849>



Grafica 5. Número de personas en condición de pobreza extrema en el Distrito de Barranquilla. Fuente. Colombia Líder 2014.

- TRASCENDENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los planes de desarrollo, son los documentos que sirven de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el gobernante nacional, regional y municipal, a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación - DNP. La elaboración de los Planes de desarrollo, de cada ente territorial debe tener en cuenta el programa de gobierno propuesto, esto obedece a que todo plan debe mostrar la verdadera cara del ejercicio de la política, cuyo fin es el buen gobierno, es decir, la elaboración y la puesta en marcha de las políticas públicas que se conviertan en instrumentos de desarrollo social, una buena planificación no siempre garantiza una buena ejecución, de esta forma es necesario que se trascienda a las buenas acciones de la gestión pública, la cual muestra la verdadera cara del ejercicio de la política, cuyo fin es el buen gobierno, en otras palabras, la buena elaboración y puesta en marcha de políticas públicas que se conviertan en instrumentos de desarrollo

social.

En este orden de ideas y de acuerdo a las disposiciones del gobierno nacional se estudia la formulación de los planes de desarrollo para los periodos 2008-2011 y 2012-2015 del distrito de Barranquilla.

En el gobierno de Alejandro Char, se instauraron metas concretas en el plan de desarrollo *“Barranquilla, Ciudad de Oportunidades”*, para trabajar durante su periodo:

- Lograr 25 mil nuevos cupos en materia educativa
- Construir 15 nuevos mega colegios en distintas zonas de la ciudad.
- Lograr que cero instituciones educativas públicas tengan un nivel inferior o muy inferior.
- Disminuir la deserción escolar del 5 al 3%
- Establecer que por cada 35 estudiantes haya un computador

Todas estas metas, estuvieron influenciadas por el querer cumplir con los ODM, a nivel local, teniendo en cuenta la responsabilidad del país al suscribir el Pacto del Milenio, pero sobre todo a querer mejorar la calidad de vida de las personas. *“Tenemos un deber con la humanidad que consiste en garantizar condiciones mínimas de vida digna para la población, que se expresan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (...) Derechos que son irrenunciables y exigibles en materia de erradicación de la pobreza extrema, educación, equidad entre los géneros, salud, hábitat, freno de la destrucción de los recursos naturales y buena gestión de los asuntos públicos”*.⁴⁴

Los avances del ex-alcalde Alejandro Char, estuvieron orientados a la infraestructura, educación y salud, lo que transcurrió en el aumento de la confianza inversionista, el fortalecimiento de la industrialización y del sector de servicios. Durante su gestión pública se logró la construcción de *“700 kilómetros*

⁴⁴ Alejandro Char-Barranquilla Ciudad de Oportunidades-Programa de gobierno.

de nuevas vías en barrios de la periferia, una red pública de atención en salud que estaba destruida, reconstruyó 123 colegios públicos y construyó siete mega colegios".⁴⁵ Estos mega colegios disminuyeron la inserción escolar de los niños y niñas de la ciudad, que a 2007, representaba una cifra de 62.000.

Los megacolegios construidos se caracterizan por los amplios espacios en canchas y aulas, por ejemplo megacolegio "Olguita Emiliani" ubicado en el Barrio Ciudadela 20 de Julio, cuenta 36 aulas, y tiene la capacidad de atención para 1.400 estudiantes y uno de las instituciones más grandes de la ciudad ubicado en el barrio de las cayenas, cuenta con una cobertura de más de 3.000 estudiantes, con un espacio de 11.300 metros cuadrados, denotando así un avance significativo, en materia educativa y por ende en reducción de pobreza teniendo en cuenta que este es un factor clave para generar desarrollo humano.

También durante este periodo, se puso en marcha la reconstrucción de 85 instituciones educativas en temas de infraestructura bajo el programa denominado "Plan Alcalde con el fin de mejorar las condiciones para el estudio de los niñas y niños, y jóvenes Barranquilleros. El plan fue puesto en marcha con una inversión de 83 mil millones de pesos.

En materia de desempleo, Barranquilla y área metropolitana presentó una de las menores tasas de desempleo en Colombia con una tendencia a la baja. "De una tasa de desempleo anual de 11,4% en 2007, paso a 10,9% en 2008, 10,5% en 2009 hasta alcanzar una tasa de 9,2% durante 2010. Con respecto al número de ocupados en Barranquilla y su área metropolitana de un promedio anual de 639 mil personas en 2007 pasó a 710 mil lo cual indica un significativo aumento del 11%."⁴⁶

45 Revista Semana-La Herencia de Alex Char- Página web: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-herencia-alex-char/248674-3>

46 Evolución del distrito de Barranquilla-2008-2010- en página web: <http://es.slideshare.net/jmalvarado/barranquilla-2010>

Todas estas cifras y resultados de la gestión, que aunque no perfecta, generó que en el informe de 2012 sobre los ODM en Barranquilla, se esbozara un aumento en la reducción del indicador de pobreza, con referencia al año 2002, en una disminución del 3,6%, que aunque lenta, denota que la buena inversión de los recursos públicos durante esta gestión, permitió avances significativos en la población barranquillera, abriendo la puerta a mejores proyectos a partir de esa fecha, para el logro de los ODM a 2015.

En el Plan de Desarrollo para el periodo 2012-2015 “*Barranquilla Florece para Todos*”, se plasmaron las Estrategias de articulación y los programas que permiten el impacto de los derechos fundamentales de las poblaciones en especial de los más vulnerables, quienes se han beneficiado con el auge del desarrollo económico local del distrito. El eje estratégico **Barranquilla con Equidad Social**, está instaurado de acuerdo a los parámetros de políticas públicas, de igual forma está orientado a la reducción de la pobreza y el logro de equidad; por lo tanto, todas las intervenciones públicas que el distrito está adelantando se hacen con el enfoque diferencial, aplicado y adaptado a los grupos etarios, poblacionales y sectores que se encuentren organizados según la condición de pobreza.



Fotografía N° 11. Programa; Barranquilla, productiva e incluyente. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Elsa Noguera De la Espriella, Alcaldesa del Distrito de Barranquilla, en pro del mejoramiento de las personas en condición de pobreza extrema y pobreza, ha puesto en marcha la estrategia de articulación de alianzas público-privadas orientadas a la generación de la productividad y del Desarrollo Económico Local – DEL –. Actores vitales como Probarranquilla – Cámara de Comercio Colombo Americana y Fenalco, se han comprometido con el desarrollo positivo de Barranquilla en el cumplimiento de superar la pobreza. Los esfuerzos en conjunto del sector público y privado han forjado capacidades y oportunidades de generación de ingresos a población pobre y vulnerable, comerciantes informales, carromuleros, vendedores ambulantes y ocupantes del espacio público en la cabecera municipal del Distrito de Barranquilla, especialmente en los sectores afectados por las obras de recuperación y mejoramiento de espacios públicos en el centro histórico por valorización y fortalecer el servicio de empleo público, como instrumento costo-efectivo para los desempleos de corto plazo.



Fotografía N° 12. Programa; De las mujeres nace una mejor ciudad. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

La Administración garantiza la sostenibilidad de los programas de superación de la pobreza, la desigualdad y el logro de la equidad social mediante los procesos que interactúan entre sí para el cumplimiento de metas y logro de objetivos; con un

sistema integrado de gestión, certificado en todos sus procesos y, fortalecidos, en estándares de transparencia, eficiencia, eficacia y efectividad; con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y reglas claras, con las herramientas para una barranquilla competitiva, ordenada y manejo eficiente de sus recursos con un talento humano formado con competencias para ser competitivos.

El fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias que son coparticipes y corresponsables del desarrollo de una ciudad como Barranquilla, permiten la articulación y ejecución de programas con resultados de impacto para garantizar los derechos fundamentales de la población. Para estar cada día más cerca de la gente, reconociendo y garantizando sus derechos fundamentales y hacer realidad la **Barranquilla con Equidad Social**, se formularon y se ejecutan políticas y estrategias integrales orientadas a velar por el futuro más grande, con una atención integral a la *Primaria Infancia*, garantizando que los niños de 0 a 5 años se desenvuelvan en espacios dignos, ambientes armónicos, con todo el cuidado y el afecto que requieren, con atención en salud, adecuada alimentación y el componente pedagógico que estimule sus procesos de aprendizaje.



Fotografía N° 13. Programa; Jóvenes con un propósito. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.
La formación integral de los jóvenes con acciones para avanzar en el

emprendimiento, el fomento a la innovación, y la generación de ingresos, con programas como *Jóvenes con Propósito*. Atender de manera especial, la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, representada por las personas mayores, mujer, población desplazada, damnificados, víctimas del conflicto, reintegrados, personas con discapacidad, grupos étnicos, comunidad LGTBI, habitantes de calle y población en extrema pobreza identificada por la RED UNIDOS, con la *inclusión de la población pobre y vulnerable* y la realización de las de las ferias de servicio social *BIBA* (Bienestar Barranquillero) para llevar a los más vulnerables el portafolio de servicios que ofrece la entidad y hacer de la ciudad una **Barranquilla Incluyente**.



Fotografía N° 14. Programa; Vías para la conectividad. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

La implementación de todos los mecanismos que garantizan la participación de la población vulnerable en la formulación e implementación de las políticas locales han sido adoptadas, aprobadas y en construcción que se han desarrollado y se desarrollan en el distrito especial industrial y portuario de Barranquilla cuentan con un alto respaldo de sus actores y beneficiarios; para la participación ciudadana desde la formulación hasta la aprobación, se realiza teniendo en cuenta las directrices que para tales efecto establecen las cartillas guías de los organismos internacionales y nacionales expertos en los temas. Para asegurar la participación

masiva y activa de los grupos poblacionales a quienes van dirigidas se habilitan, difunde, los canales de participación, comunicación e interacción con las comunidades, grupos poblaciones y sectores a intervenir y beneficiarios; con el trabajo interdisciplinario de diferentes secretarías y actores de las empresa privada, gremios, sociedad civil y grupos de trabajo sectoriales La comunidad cuenta con el portal de democracia participativa que es la herramienta de comunicación entre las organizaciones de participación ciudadana legalmente constituidas y la entidad.



Fotografía N° 15. Programa; Más que casas, construimos hogares. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

5.3. CAPÍTULO III: ¿EFECTIVIDAD O UTOPIA?

Colombia a pesar de ser un país rico en cultura y biodiversidad, es un país en el que sus mismos ciudadanos han perdido credibilidad por la deficiente gestión pública de sus gobernantes. Al transcurrir del tiempo se hace más difícil cada vez que los ciudadanos creen en los representantes que eligen en las urnas, en las entidades públicas como el Congreso, la fiscalía y otros entes gubernamentales, por causa de la corrupción.

Es la falta de voluntad política y flagelos como la corrupción lo que hace que un

país no avance en pro del desarrollo, más allá de los factores externos que estas puedan afectarle en la consecución de las metas que se establezcan en los planes de desarrollo tanto a nivel nacional, como a nivel local.

La estructura y el diseño de las políticas públicas no es inviable en si, por el contrario es una de las herramientas más eficaces en la construcción de rutas para el desarrollo en pro de solucionar las necesidades y las problemáticas en la sociedad. Son herramientas efectivas, que deben construirse y aplicarse con transparencia y organización, con miras al interés del pueblo, de que sea un instrumento para servir a la gente, como lo es la política en su arte.



Fotografía N° 16. Programa; De la pobreza a la esperanza. Fuente. Comunicaciones Alcaldía de Barranquilla.

Por otra parte los tratados internacionales, los pactos y declaraciones que realicen los estados en pro de la protección de los derechos humanos, del bienestar de las naciones del mundo, tampoco son utópicas, porque demuestran el querer de un progreso colectivo en el mundo. Lo que hace utópico una teoría, un tratado, una política pública, es precisamente la falta de compromiso de sus líderes, la misma sociedad civil y de más entes públicos y privados.

El pacto del Milenio es un tratado que esboza 8 objetivos alcanzables en el mundo,

del cual la herramienta principal para que sea posible, es que todos los Estados estén unánimes en un mismo sentir y pensar. En este sentido los países miembros de una organización al adoptar un acuerdo, tienen como ejemplo este esquema de pensamiento, en el que todos sus gobernantes se alineen en un mismo enfoque el cual es generar desarrollo humano y progreso a sus habitantes, teniendo en cuenta las distintas características regionales y culturales del país. En Colombia por ejemplo, la zona rural es más desigual que la urbana, tiene mayor pobreza, convirtiendo al estado colombiano en uno de los países más desiguales en el mundo. Esto hace pensar que, si bien en Colombia existe la corrupción, hay gobernantes, líderes sociales y comunitarios que en realidad quieren trabajar por el bienestar social, entonces para que la política pública sea totalmente efectiva, se necesita eficiencia en el proceso, por eso la participación de la academia y de los distintos entes educativos en la elaboración y orientación de las políticas públicas es vital.

En el caso de la ciudad de Barranquilla, después de la implementación de los Conpes 91 y 140 en el país sobre las estrategias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se comienza un proceso lento en el avance de la superación de la pobreza, al 2002, tenía uno de los índices más bajos en la reducción de pobreza, pasando de un 43% al 39.5%, en 2010 ubicándola en el puesto 11 del ranking de las ciudades más desalentadoras. En el tema de pobreza extrema en 2002 tenía un total de 142.997 frente a las 140.478 a 2010, disminuyendo en un total de 44.478 personas. A la fecha según datos oficiales de la ONU y la alcaldía distrital, Barranquilla habría superado el estado de **pobreza extrema**, lo que deja entrever un avance significativo, pero no definitivo para el desarrollo humano.

En la ciudad se ha denotado un avance en la conciencia de buscar el desarrollo humano mediante la gestión pública transparente y la inversión en obras y programas educativos que permitan que se disminuyan las brechas de desigualdad, a partir de 2012 se va generando un despertar en la ciudad que ha

permitido avances significativos. Sin embargo aún el camino se muestra con ardua labor, ya que, después del primer dialogo de ciudad-región, la ciudad junto con la sociedad civil y las organizaciones privadas de la población se encuentran construyendo la política pública con miras a una proyección de 10 años, denotando que ningún esfuerzo para mejorar la calidad de vida de las personas es utópico.

Está es la realidad que ahonda en el desarrollo de diferentes mecanismos de control y seguimiento a los cuales se les debe dar trascendencia, los mecanismos nacionales con impacto en lo local, son la clave del éxito para el desarrollo integral de la nación.

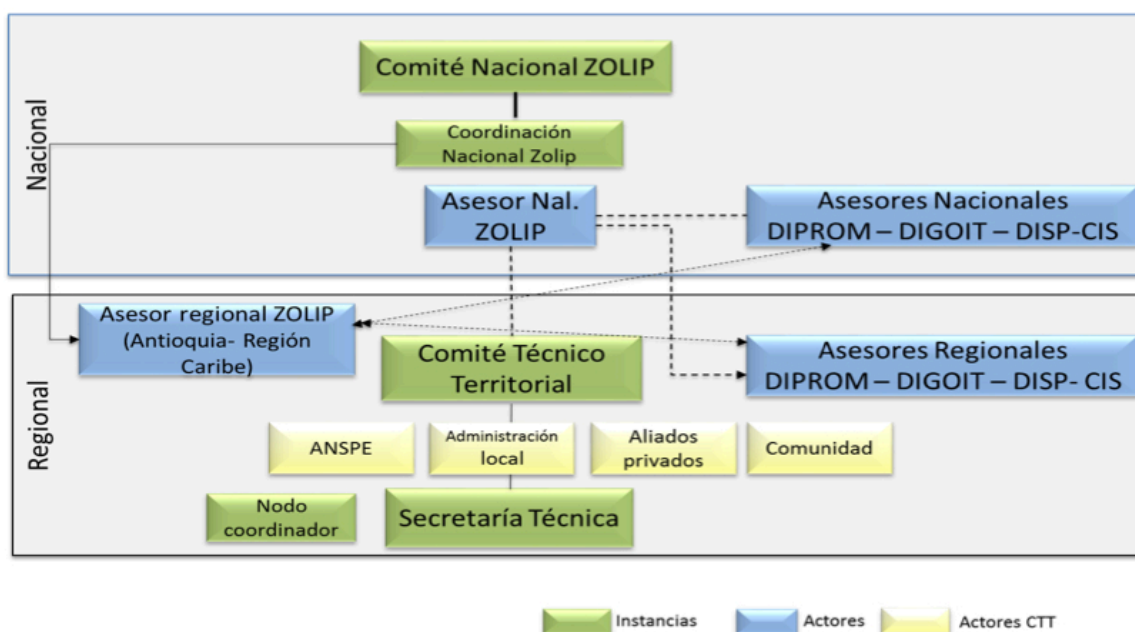
- ACUERDO DEL MILENIO: ¿EFECTIVO EN EL GOBIERNO LOCAL?

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE, es la entidad del Gobierno Nacional que acompaña a un millón quinientas mil familias para que tengan un acceso prioritario a los derechos y a las oportunidades y así puedan superar su condición de pobreza extrema.

Para lograr este objetivo que hace parte de la Estrategia Nacional de Promoción Social, ANSPE articula el acompañamiento familiar y comunitario, los instrumentos de focalización de las instituciones públicas, la optimización de la inversión social privada y el impulso de la innovación social, estableciendo como base, alianzas con entes territoriales, entidades del gobierno, organizaciones sociales y el sector privado.

La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, se encuentra promoviendo la formulación de nuevas estrategias territoriales para lograr superar la pobreza extrema, para ello cimentó la estrategia de trabajo nombrada “Zonas Libres de Pobreza Extrema – ZOLIP”, desarrollada en los territorios locales en

trabajo en conjunto con los gobiernos locales y departamentales con la participación del tipo integral.



Gráfica N° 6. Esquema del Sistema Nacional de ZOLIP. Fuente. ANSPE

La estrategia, busca focalizar esfuerzos, y concretarlos en un Plan Territorial para la Superación de la Pobreza Extrema – PTSPE, cuya implementación incluye el desarrollo de proyectos y acciones en un territorio geográficamente delimitado que permiten dinamizar y acelerar la consecución de logros de las familias UNIDOS, así mismo, promueve el fortalecimiento de capacidades de las comunidades, orientándolas hacia la consecución de logros colectivos que faciliten el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales; la construcción y /o fortalecimiento de un entorno social que favorezca e impulse la coexistencia pacífica, la igualdad, la inclusión, la organización colectiva, la sostenibilidad económica y la participación en escenarios de decisión.

La estrategia ZOLIP incorpora el enfoque diferencial, el cual plantea el reconocimiento de la diversidad de las poblaciones, particularmente a aquellas a las que históricamente se les han vulnerado sus derechos. Con la incorporación del enfoque diferencial se busca que los grupos poblacionales tengan acceso en

*igualdad de condiciones a la oferta institucional que materializa sus derechos. Son sujeto de especial protección y de aplicación de acciones afirmativas los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las mujeres, los niños y niñas, las personas en condición de discapacidad y las víctimas del conflicto.*⁴⁷

Está estrategia nacional, que esta diseñada e implementada para lograr mejorar las condiciones de vida de las personas en condición de pobreza extrema se alinea al compromiso adquirido por el país en la cumbre del milenio, de cumplir con los 8 objetivos de desarrollo del milenio. Si bien la estrategia de las ZOLIP, propone mejorar las condiciones de calidad de vida del territorio y sus habitantes, mediante un trabajo de articulación de diversos actores, también se encuentra concebida como una intervención intensiva en una zona geográficamente delimitada, liderada por los gobernantes locales, el sector privado y la comunidad, donde se dinamizan diversos procesos de acompañamiento familiar y comunitario, gestión de oferta y desarrollo de proyectos significativos que impactan positivamente las condiciones de calidad de vida del territorio y de sus habitantes. Una vez concluido el período de acción definido conjuntamente por los actores, se busca que la población en el territorio cuente con condiciones para ingresar a la *senda de la prosperidad*.⁴⁸

La efectividad del cumplimiento de los ODM, es un compromiso que el gobierno nacional ha articulado con todos los entes territoriales regionales y locales, en pro del desarrollo favorable del país, delimitado los planes de trabajo de acuerdo a las respectivas necesidades que cada ente manifieste. El compromiso nacional es

47 Estrategia ZOLIP; Zonas libres de pobreza extrema. Manual de Lineamientos. ANSPE.

48 Las familias que inician su recorrido en la Senda de la Prosperidad son aquellas que están próximas a dejar de ser pobres extremas, porque han construido las condiciones mínimas para llevar una vida digna y han apropiado los aprendizajes básicos requeridos en la consecución de las metas relacionadas con la superación de la pobreza extrema. De esta forma dicho concepto se sustenta en la promoción social, según el cual se establece como objetivo garantizar que la población no caiga en situaciones de privación socialmente inadmisibles al tiempo que expanda sus oportunidades. Es una acción dirigida a incrementar el bien-estar de la población, en tanto se ocupa de la promoción de las capacidades, la objetivación de los riesgos y la apertura de oportunidades. DNP, "De la asistencia a la promoción Social: Hacia un sistema de promoción social". Bogotá, Colombia.

“reducir a la mitad la población que vive en pobreza y pobreza extrema”, para esto la iniciativa es seguir creciendo con las zonas de intervención en el país, porque de una u otra forma queda demostrado que los gobiernos locales se han comprometido con el cumplimiento de los ODM, y no solo sea un tema de agenda nacional.

- BARRANQUILLA FRENTE A OTRAS CIUDADES COLOMBIANAS

De acuerdo con las cifras reveladas por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, entre julio de 2010 y junio de 2014 la pobreza extrema por ingresos se ha reducido en 5,1 puntos porcentuales, al pasar de 13.5% a 8.4% en este período, esto indica que más de dos millones de personas dejaron de estar en la pobreza extrema.



Gráfica N° 7. Número de personas en condición de pobreza extrema. Fuente. ANSPE

En el último año móvil comprendido entre julio de 2013 a junio de 2014 la pobreza extrema presentó una disminución de 1,7 puntos porcentuales en el nivel nacional. Estos avances fueron más significativos en la zona rural donde la pobreza extrema

cayó en 3,6 puntos porcentuales, en comparación con la zona urbana donde bajó 1,1 puntos porcentuales. De esta manera, a junio de 2014 la incidencia de la pobreza extrema rural fue de 18.2% y la urbana de 5.4%.⁴⁹

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, (Ver .Tabla N° 2), establece un ranking de las principales ciudades en cuanto se refiere al nivel de la incidencia de la pobreza extrema, de acuerdo a este primer estudio Barranquilla reflejaba resultados positivos en cuanto a la superación de la pobreza extrema, sin embargo el comparativo con otras ciudades como Bucaramanga, Bogotá, Pereira e Ibagué, Barranquilla se encontraba en una posición no tan favorable; puesto 11 de 13 ciudades analizadas. En su momento (año 2010), Barranquilla poseía un 7,4% de población en situación de pobreza extrema, pero en el año 2011 este porcentaje disminuye a 5,36%.

Dominio	Nueva Metodología					
	Pobreza		Pobreza Extrema		Gini	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Barranquilla	34,7	30,4	5,3	3,8	0,472	0,464
Bogotá	13,1	11,6	2,0	2,0	0,522	0,497
Bucaramanga	10,7	10,4	1,1	1,2	0,449	0,432
Cali	25,1	23,1	5,2	5,3	0,504	0,515
Cartagena	33,4	32,7	4,7	5,9	0,488	0,482
Cúcuta	33,9	32,4	5,7	5,1	0,471	0,446
Ibagué	22,0	21,3	2,7	2,8	0,449	0,451
Manizales	19,2	17,6	2,3	2,4	0,471	0,455
Medellín	19,2	17,7	4,0	3,5	0,507	0,500
Montería	37,5	36,9	6,5	6,3	0,530	0,501
Pasto	40,6	36,8	8,8	8,0	0,522	0,502
Pereira	21,6	21,9	2,2	3,0	0,451	0,456
Villavicencio	23,0	21,6	4,0	3,9	0,467	0,469
Fuente: DANE Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GBH.						

Gráfica N° 8. Ranking de Ciudades, Reducción de la Pobreza y Pobreza Extrema 2011-2012. Fuente. DANE

⁴⁹DANE anuncia importantes resultados en los índices de superación de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos en Colombia. ANSPE. <http://www.anspe.gov.co/es/sala-de-prensa/noticia/dane-anuncia-importantes-resultados-en-los-indices-de-superacion-de-la>

Actualmente Barranquilla es la ciudad de Colombia que más redujo su pobreza en el período 2011-2012, según el informe del Dane, se estableció que los avances en el ingreso de las personas más pobres permitieron que nuestro país saliera del grupo de los 10 países más desiguales, de una lista de 48. a nivel mundial.

El informe del DANE por ciudades señala que en Barranquilla la pobreza pasó de 34,7 en 2011 a 30,4 en 2012, y **la pobreza extrema pasó de 5,3 en 2011 a 3,8 en 2012**. De igual manera, Barranquilla muestra mejores indicadores en la reducción de la brecha de desigualdad, la cual registra una disminución del denominado índice de Gini, que muestra mayor equidad si se acerca a cero, en donde Barranquilla pasó de 0,472 en 2011 a 0,464 en 2012. Los propósitos de la administración distrital es garantizar los derechos fundamentales a los más necesitados, tal como lo establece el Plan de Desarrollo en sus ejes **Barranquilla con equidad social, Barranquilla competitiva y Barranquilla ordenada**.

De acuerdo a los resultados Barranquilla se encuentra en el primer puesto y en comparación con el informe anterior (2010), la ciudad a escalado abismalmente desde el puesto N° 11 al N° 1, por encima de Bogotá, Bucaramanga, Cali y Cartagena. Estos resultados de una u otra forma se le pueden atribuir a los dos últimos periodos administrativos de la ciudad; *“Barranquilla, Ciudad de Oportunidades”* y *“Barranquilla, Florece para Todos”*, las administraciones locales de los periodos 2008-2011 y 2012-2015, definieron que para superar pobreza la clave esta en el Desarrollo Económico Local, el cual fortalece y articula al ente territorial con la comunidad en pro de mejorar las condiciones de vida.

PARTE VI

CONCLUSIONES

El Pacto del Milenio es un gran proyecto que encamina esfuerzos mancomunados de las Naciones de todo el mundo para buscar garantizar progreso social y crecimiento económico en cada territorio, teniendo en cuenta que el principal foco a atacar es el flagelo de la pobreza extrema, ya que está no permite el Desarrollo humano, entendida como la generación de oportunidades para las personas en las que puedan desarrollar sus capacidades y talentos, así como gozar de la garantía de sus derechos y de la libertad. Es uno de los proyectos más ambiciosos con miras a mejorar la calidad de vida de las personas en medio de un sistema Internacional cada vez más interdependiente, y de grandes brechas de desigualdad.

La pobreza se entiende como el estado de privación del bienestar, no sólo material (consumo de alimentos, vivienda, educación, salud...) sino referido también en otras esferas de la vida: inseguridad personal y de los bienes; vulnerabilidad (a la enfermedad, a los desastres y las crisis económicas); exclusión social y política, entre otros factores. Por ello puede ser medida de diferentes formas, que oscilan entre las subjetivas y las objetivas. Las objetivas pueden clasificarse en no monetarias y monetarias y estas últimas en relativas o absolutas (Ramírez y Muñoz, 2004).

Más de 1000 mil millones de personas viven en pobreza en todo el mundo, sin embargo desde la década anterior, se ha ido incrementando el número de países comprometidos con el desarrollo de políticas y estrategias para la reducción de la pobreza, las cuales constituyen un esfuerzo importante para explorar las reformas estructurales, económicas y sociales, que son necesarias para reducir la pobreza

y promover el crecimiento. La consecución de estas estrategias, en los últimos años han ido construyendo a través de procesos participativos que involucran a los diferentes niveles y poderes del Estado, a la sociedad civil y a los diferentes sectores económicos, son un paso importante en la consolidación de un proceso de reflexión permanente sobre los determinantes de la pobreza y las medidas que pueden contribuir a su superación.

En Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE⁵⁰, los dos últimos años, la pobreza y pobreza extrema se ha comportado de una forma favorable; para el año 2013, el porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población nacional alcanzó el 30,6% frente al 32,7 del año 2012. En las cabeceras esta proporción alcanzó el 26,9% y en el resto el 42,8%. En el año 2012 era de 28,4% en cabecera y en el resto de 46,8%. En otras palabras, la incidencia de la pobreza a nivel nacional disminuyó 2,1 puntos porcentuales entre 2012 y 2013.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Oxford, es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma. La propuesta de IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia está conformada por 5 dimensiones y 15 variables. Las dimensiones son las siguientes: 1. Condiciones educativas del hogar: logro educativo y analfabetismo. 2. Condiciones de la niñez y juventud: asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil. 3. Trabajo: desempleo de larga duración y empleo formal. 4. Salud: aseguramiento en salud y acceso a servicio de salud dada una necesidad. 5. Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos, paredes exteriores y hacinamiento crítico. Este índice en Colombia para el año

⁵⁰ DANE, "Pobreza monetaria y multidimensional 2013", marzo 2014.()

2011 fue de 29,4% a nivel nacional, 22,2% en cabecera y en el resto fue del 53,1%; para el 2012 fue de 27%, 20,6% y 48,3%; y para el 2013 fue de 24,8 % a nivel nacional, de 18,5% en cabecera y para el resto de 45,9%. Lo anterior, evidencia una disminución para los tres sectores, aunque la mayor disminución se ha registrado en la zona rural.

En cuanto a la brecha o intensidad de la pobreza⁵¹ para el año 2013, la brecha de la pobreza alcanzó el 11,8%. Con respecto al año 2012, la brecha de la pobreza registró una disminución de 1,1 puntos porcentuales. En el 2013, el porcentaje de personas clasificadas en pobreza extrema con respecto a la población total nacional fue del 9,1%. En las cabeceras esta proporción fue del 6,0% y en el resto del 19,1%. Entre el 2012 y 2013 la reducción de la pobreza extrema nacional fue de 1,3 puntos porcentuales (del 10,4% pasó al 9,1%).

En Colombia el nivel de pobreza se acentúa en el sector rural, comportamiento que está dado por unas características o aspectos que marcan el perfil de pobreza del país, como son el número de hijos, educación, vinculación al mercado laboral, protección social, vivienda y servicios. Es así, como los hogares rurales con jefatura femenina tienen mayor riesgo de caer en pobreza, por existir un mayor tiempo de dedicación a los hijos. En educación, a pesar de los progresos, el analfabetismo es aún muy elevado en las zonas rurales, los pobres han ganado acceso a la educación básica y media, la superior sigue siendo restringida por costos con acceso solo para estratos sociales altos.

En cuanto a la vinculación laboral; la participación de los pobres es menor, sobre todo la femenina, el cuidado de los hijos y los niveles educativos dificultan a los pobres la consecución de trabajo. Los trabajadores pobres dependen más de los sectores agropecuario e informal con salarios que muchas veces no alcanzan un salario mínimo. En igual sentido radica la protección social existe un 20,7% de la

⁵¹ Indicador que mide la cantidad de dinero que le falta a la unidad pobre (hogar o persona) para dejar de ser pobre, es decir, para que alcance la línea de pobreza. Esta diferencia se presenta con respecto al ingreso per cápita de la unidad pobre y se pondera por el número de personas pobres.

población no afiliada. En cuanto a vivienda éstas son en condiciones más precarias y de baja calidad, especialmente en las zonas rurales. El acceso a servicios públicos presenta una marcada diferencia en telefonía, recolección de basuras y alcantarillado. Según el informe "Objetivos de Desarrollo del Milenio: Colombia 2014", presentado por el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) en marzo del presente año "a pesar de la persistencia de un conflicto armado durante las últimas décadas y de varias crisis económicas mundiales, Colombia ha logrado avances significativos y sustanciales incluyendo el de reducir la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza extrema y el porcentaje de personas sin acceso sostenible a fuentes mejoradas de agua potable". Los resultados alcanzados por nuestro país son los siguientes⁵²:

- En la última década redujo de 49,7% (año 2002) a 32,7%(año 2012) la tasa de incidencia de pobreza.
- 5'200.000 personas salieron de la pobreza los últimos 10 años.
- En 2012 había 14'800.000 personas estaban en situación de pobreza, de las cuales cerca de 4,8 millones en pobreza extrema.

Los distintos estudios apuntan a una realidad innegable y es la inmensa deuda social que tiene el país en materia de desigualdad socioeconómica. Los informes reseñados son un oportuno llamado de atención al gobierno nacional para repensar las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y a cerrar la brecha social entre los distintos grupos poblacionales (afrocolombianos, indígenas y otras minorías) y regiones de Colombia, así como mejorar la gestión pública en términos de rendición de cuentas y transparencia de cara al país.

En el caso particular de la Ciudad de Barranquilla, objeto de estudio de esta investigación, se presentan avances importantes en los que se demuestra que teóricamente está a punto de alcanzar las metas planteadas en los ODM. Según el

⁵² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presentación del informe "Objetivos de Desarrollo del Milenio: Colombia 2014", marzo de 2014.

último informe de las naciones Unidas a través del PNUD, en materia de pobreza, la incidencia pasó de 43,1% a menos del 39,5% y una incidencia en pobreza extrema del 8,5% al 7,4%, con relación a las metas nacionales establecidas en el Conpes 140 de 2011, siendo para pobreza la meta de 28% y para pobreza extrema de 8,8%. De esta manera y técnicamente Barranquilla se encuentra a puertas de cumplir con uno de los objetivos más importantes en materia de reducción en la pobreza, y ha cumplido con el objetivo de reducir a la mitad para el año 2015, la población que vive en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo el trabajo es arduo a pesar de las cifras alentadoras, ya que, aún son muchas las personas que viven en condiciones precarias y de indigencia y por las que se tienen seguir formulando estrategias y políticas públicas de calidad y eficientes, pues lo que se quiere aún más allá del 2015, es que exista el más bajo índice de personas en estas condiciones tanto en la ciudad como en el mundo.

Con la estrategia de los ODM a local, queda demostrado que el camino idóneo para tratar los flagelos constatados en los objetivos del milenio, son: una buena gobernabilidad democrática, la óptima utilización de los recursos en inversiones para la ciudad, y el diseño claro de estrategias públicas para la gente. Se necesitan programas constantes que generen cambios profundos en la sociedad; la política pública tiene esa facultad, de perdurar en el tiempo, pese a los cambios de gobernantes, como respuestas a las problemáticas sociales.

Elsa Noguera De La Espriella, Alcaldesa de Barranquilla, explicó que *“en Barranquilla se está trabajando en disminución de pobreza ejecutando obras de infraestructura que están atrayendo más inversión y generando más empleo, lo mismo que con programas de impacto social en educación, en salud y en atención integral desde la primera infancia hasta la educación superior”*

Actualmente en la ciudad, la alcaldía de la mano de la sociedad civil, y organizaciones privadas se encuentran diseñando políticas públicas para la ciudadanía, procurando cada día que esta sea participe; todo ello a través de la

Oficina de Participación ciudadana, encargada de liderar esta acción. Si embargo aunque se celebra esta iniciativa, es tardía con relación a la fecha de culminación del Pacto del Milenio a 2015, por lo que los diálogos de Ciudad-Región, y el espacio de concertación con la academia y las personas, deben ser de formas constantes.

No es utópico que se puedan realizar y lograr metas tan ambiciosas como estas, mucho menos si van dirigidas a disminuir la pobreza en el mundo y a empoderar a las personas como ciudadanos capaces de construir sus vidas en medio de las oportunidades que pueda generar una nación. Queda demostrado con los avances que ha obtenido Barranquilla que cuando se proyectan programas concretos y dirigidos realmente al bienestar de la gente, al servicio de los demás, se puede generar cambios positivos con alta trascendencia a generaciones futuras, pues es la falta de compromiso político y social, la falta de cooperación entre los distintos entes de un territorio y la corrupción, lo que no deja que sean efectivos proyectos como los objetivos del desarrollo del milenio.

Barranquilla se encuentra en el camino para ser una de las principales ciudades del país en cumplir las metas de los ODM, de seguir trabajando con el sentir y el pensar de establecer una sociedad armónica y equilibrada. Sin embargo,

***"Todavía hace falta mucho camino por recorrer. Si bien algunas cifras confirman que hay un avance en Barranquilla y hay políticas públicas exitosas, la meta es garantizar condiciones de vida más dignas para todos los ciudadanos."*⁵³**

⁵³ Alfredo Carbonell, gerente de Proyectos Especiales del Distrito.

PARTE VII

RECOMENDACIONES

En el marco del Proyecto, el equipo recomienda:

- Es indispensable que en la ciudad de Barranquilla más universidades e instituciones educativas hagan parte de las Cátedras del Milenio para seguir alimentando de estrategias y conocimientos la búsqueda del logro de los ODM. La invitación es a que la Universidad de la Costa, CUC, haga parte de estos espacios de interacción entre academia, sector público, sector privado, sociedad civil y comunidad.
- La política pública se convierte en una de las herramientas más veraces para el logro de los ODM en el marco interno de cada estado, teniendo en cuenta que debe ir acompañada de una gestión pública transparente y una organización de los entes gubernamentales.
- Debe existir una mayor relación entre la academia y el gobierno local, el éxito de un buen plan de desarrollo es la ejecución del mismo, no siempre una buena planificación garantiza el éxito. Se debe articular procesos de formación a quienes decidan ejercer en el sector público, bien sea como alcaldes, concejales, secretarios u otro cargo, los espacios están dados para que la academia se articule con la sociedad civil y sigan trabajando por el desarrollo integral de las comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

- **ALCALDÍA DE BARRANQUILLA TRABAJA POR LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA.** <https://www.youtube.com/watch?v=m8ZqMJH0k6Q>
- **ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, Canal YouTube.** <https://www.youtube.com/user/alcaldiabarranquilla>
- **ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA.** <http://www.barranquilla.gov.co>
- **AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA – ANSPE.** <http://www.anspe.gov.co>
- **BARRANQUILLA, Informe sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Estado de Avance 2012.** PNUD, Colombia. 2013 – Colombia.
- **BANCO MUNDIAL.** <http://www.bancomundial.org>
- **CÁTEDRAS DEL MILENIO; Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Fondo para el logro de los ODM MDG F – PNUD. Diciembre 2010 – Colombia.
- **CEPAL.** <http://www.cepal.org>
- **COLOMBIA A 1.000 DÍAS QUE SE CUMPLAN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.** PNUD, Colombia - <http://bit.ly/1ntCHO6>
- **COLOMBIA LÍDER.** <http://www.colombialider.org>
- **CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES MÁS EQUITATIVAS; Política pública**

para la inclusión en América Latina. ONU HABITÁT – CAF – AVINA. Marzo 2014 – Colombia.

- **CRECIMIENTO DE MERCADOS INCLUSIVOS; Estrategias empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia. PNUD Colombia. Octubre 2010 – Colombia.**
- **EL SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: Oportunidades y retos para los sistemas nacionales de estadística. CERVERA FERRI, José L – CEPAL. Diciembre 2005 – Santiago de Chile (Chile).**
- **FEDESARROLLO. <http://www.fedesarrollo.org.co>**
- **FUNDACIÓN SUPERACIÓN DE LA POBREZA. <http://www.superacionpobreza.cl>**
- **HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL Y COMPETITIVIDAD PARA LA MACRO REGIÓN NORTE; Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. REVESZ, Bruno – CIPCA. Noviembre 2008.**
- **HACIA UNA COLOMBIA EQUITATIVA E INCLUYENTE; Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005. DNP – Sistema de las Naciones Unidas en Colombia (SNU) – Acción Social. Diciembre 2006 – Bogotá (Colombia).**
- **INDICADORES DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA UTILIZADAS PARA EL MONITOREO DE LOS ODM EN AMÉRICA LATINA. CEPAL - <http://bit.ly/1rvr4pm>**

- **INVIRTIENDO EN EL DESARROLLO; Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005. SACHS D, Jeffrey D. 2005 – Nueva York (Estados Unidos de América).
- **KANT Y SU PROYECTO DE UNA PAZ PERPETUA;** Artículo. SANTIAGO OROPEZA, Teresa. Revista Digital Universitaria, departamento de filosofía. Diciembre 2004.
- **LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL CARIBE, Propiedades y recursos.** GAMARRA HERNÁNDEZ, Antonio. Julio 2012 – Colombia.
- **LAS EMPRESAS FRENTE AL DESAFÍO DE LA POBREZA: Estrategias exitosas.** PNUD Colombia. Julio 2008 – Colombia.
- **LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO; 8 Objetivos para el 2015.** PNUD, Colombia - <http://bit.ly/1nHo4pq>
- **MÁS QUE LA POBREZA EL RETO PARA EL NUEVO PRESIDENTE ES LA DESIGUALDAD;** Artículo. Colombia Líder. Mayo 2014 – Colombia.
- **MEDICIÓN DE LA POBREZA, Glosario.** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – CONEVAL. <http://bit.ly/1DOiS8U>
- **NACIONES UNIDAD, ODM.** <http://www.un.org>
- **OBSERVATORIO DEL CARIBE COLOMBIANO.** <http://www.ocaribe.org>
- **ONU HABITÁT.** <http://www.onuhabitat.org>
- **PLAN DE DESARROLLO 2008-2011, “Barranquilla, Ciudad de**

Oportunidades". CHAR CHALJUB, Alejandro. Alcaldía Distrital de Barranquilla. Mayo 2008 – Barranquilla (Atlántico)

- **PLAN DE DESARROLLO 2012-2015, “Barranquilla Florece para Todos”**. NOGUERA DE LA ESPRIELLA, Elsa. Alcaldía Distrital de Barranquilla. Mayo 2014 – Barranquilla (Atlántico)
- **POBREZA; Un glosario Internacional**. SPICKER, Paul. ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. GORDON, David. CLACSO – CROP. 2010.
- **POBREZA MONETARIA, Resultados año móvil Julio 2013 – Junio 2014**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Septiembre 2014. Bogotá (Colombia).
- **POBREZA Y CONDICIONES DE VIDA, Pobreza y Desigualdad**. DANE - <http://bit.ly/1qx1IIZ>
- **POBREZA Y DESIGUALDAD, INFORME LATINOAMERICANO**. <http://www.informelatinoamericano.org>
- **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD**. <http://www.pnud.org.co>
- **RESULTADOS POBREZA MOMENTARIA Y DESIGUALDAD 2012**. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Julio 2013. Colombia - <http://bit.ly/1vIBZ6s>
- **SITUACIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA**; Artículo. Colombia Líder. Mayo 2014 – Colombia.
- **TESIS PAÍS 2008, Piensa un país sin pobreza**. Fundación para la

Superación de la Pobreza. Diciembre 2008.

- **TESIS PAÍS 2009, Piensa un país sin pobreza.** Fundación para la Superación de la Pobreza. Diciembre 2009.
- **TESIS PAÍS 2010, Piensa un país sin pobreza.** Fundación para la Superación de la Pobreza. Diciembre 2010.
- **TESIS PAÍS 2011, Piensa un país sin pobreza.** Fundación para la Superación de la Pobreza. Diciembre 2011.
- **TESIS PAÍS 2012-2013, Piensa un país sin pobreza.** Fundación para la Superación de la Pobreza. Diciembre 2013.
- **YA ERA HORA QUE LAS CIFRAS MOSTRARAN PROGRESO.** El Heraldo - <http://bit.ly/1rmuo7H>
- **VOCES DE LA POBREZA; Significados, representaciones y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile.** Fundación Superación de la Pobreza. 2013 – Santiago de Chile (Chile).

PLAN DE ACCIÓN

[illegible]